

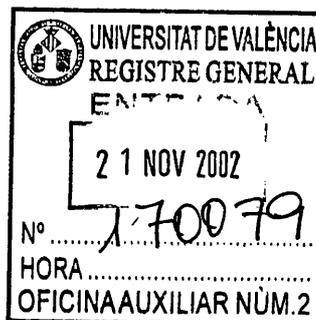


UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Facultad de Derecho

**Departamento de Derecho Constitucional,
Ciencia Política y de la Administración**

**Constitución, legitimidad democrática
y autonomía de los bancos centrales;
el Banco Central Europeo**



Autor: Rubén Martínez Dalmau

Director: Prof. Dr. Luis Aguiar de Luque

Valencia, 2002

UMI Number: U607524

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U607524

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

Q. 1379142
L. 1379146

Tesis doctoral realizada por el Licenciado Rubén Martínez Dalmau, bajo la dirección del Prof. Dr. D. Luis Aguiar de Luque, y depositada en la Universitat de València en noviembre de 2002 para la colación del grado de Doctor en Derecho.

ÍNDICE

Introducción	19
--------------	----

Primera parte

DEMOCRACIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

Capítulo I La legitimidad democrática de la Administración Pública en el Estado constitucional	29
1. La democracia en el Estado constitucional	31
a. La materialización de la Constitución y el principio democrático	31
b. Soberanía del pueblo y Estado constitucional	36
c. La legitimidad democrática en el Estado constitucional	42

2. Los principios generales del Derecho y el principio democrático	51
a. El valor jurídico de los principios generales del Derecho	51
b. Principios generales del Derecho y principios constitucionales	55
c. El principio democrático y sus efectos jurídicos	58
3. La legitimidad democrática de la Administración Pública	63
a. La aplicación del principio democrático a la Administración Pública	63
b. El origen democrático de la Administración Pública	69
c. El control democrático de la Administración Pública	71

Capítulo II

La legitimidad democrática de la Administración Pública en la Constitución de 1978

1. Constitución, Estado constitucional y principios constitucionales	77
a. La Constitución de 1978 y el Estado constitucional	77
b. Principios generales del Derecho y principios constitucionales	81
c. El valor jurídico y la identificación de los principios constitucionales	85

Legitimidad democrática de los bancos centrales

2. La vigencia del principio democrático en la Constitución de 1978	90
a. La configuración del principio democrático	90
b. La vigencia del principio democrático	92
3. La configuración constitucional de la Administración Pública	94
a. La instrumentalidad de la Administración Pública	94
b. La dirección de la Administración Pública	99
c. El control de la Administración Pública	103
4. Principio democrático y Administración Pública	107
a. La legitimidad democrática de la Administración Pública	107
b. La aplicación del principio democrático a la Administración Pública	109
c. El principio democrático y las administraciones <i>independientes</i>	113

Capítulo III

La legitimidad democrática de las administraciones independientes en el Estado constitucional

117

1. Génesis y razón de las administraciones <i>independientes</i>	119
a. Las administraciones <i>independientes</i> y la Administración Pública.	119

b. Neutralidad y eficacia de las administraciones <i>independientes</i>	121
c. Las administraciones <i>independientes</i> y el Estado constitucional	128
d. Administraciones <i>independientes</i> en Derecho comparado	135
2. El grado de autonomía y legitimidad de las administraciones <i>independientes</i>	146
a. Las garantías de la <i>independencia</i>	146
b. Administraciones autónomas y colectividades autoreguladas	150
c. La legitimidad de las administraciones autónomas: necesidad del estatuto para la realización de sus funciones y de un objeto especial	153
Capítulo IV La legitimidad democrática de las administraciones <i>independientes</i> en la Constitución de 1978	157
1. La problemática configuración de las administraciones <i>independientes</i> en el ordenamiento jurídico español	159
a. Los problemas de legitimidad de las administraciones <i>independientes</i> en España	159
b. Gobierno y administraciones <i>independientes</i>	169
c. El carácter excepcional de las administraciones <i>independientes</i>	175

2. Las administraciones <i>independientes</i> en España	182
a. La recepción de las administraciones <i>independientes</i> en España	182
b. Radiotelevisión Española	189
c. Consejo de Seguridad Nuclear	195
d. Comisión Nacional del Mercado de Valores	200
e. Agencia de Protección de Datos	206

Propuesta primera: el reconocimiento de la legitimidad democrática de las administraciones <i>independientes</i>	213
---	------------

Segunda parte

DEMOCRACIA Y BANCOS CENTRALES

Capítulo I	
La responsabilidad sobre la política monetaria en el Estado constitucional: los bancos centrales	219
1. La política monetaria como función de gobierno y el papel de los bancos centrales	221

a. La política monetaria como función de gobierno y el control de la inflación	221
b. La regulación jurídica de la política monetaria	235
c. Evolución y funciones actuales de los bancos centrales	244
2. El carácter <i>independiente</i> de los bancos centrales	253
a. La relación entre <i>independencia</i> de los bancos centrales y estabilidad democrática	253
b. Significado y garantías de la autonomía de los bancos centrales	271
c. La literatura económica sobre la <i>independencia</i> de los bancos centrales	296
3. Estado constitucional, principio democrático y bancos centrales: los bancos centrales autónomos	308
a. El significado político de la <i>independencia</i> de los bancos centrales	308
b. El significado jurídico de la <i>independencia</i> de los bancos centrales	325
Capítulo II	
Los modelos de banca central	335
1. Metodología para la clasificación de los bancos centrales según su autonomía	337
a. Los límites del análisis jurídico en la metodología para determinar la autonomía de los bancos centrales	337

Legitimidad democrática de los bancos centrales

b. Las propuestas de medición de la autonomía y clasificación de los bancos centrales 345

c. La clasificación jurídica de los bancos centrales desde la perspectiva de su autonomía respecto al poder público: bancos centrales *dependientes, autónomos e independientes* 354

2. Modelos de banca central según su grado de autonomía 360

a. El Banco de Inglaterra como modelo de banco central dependiente 360

b. La Reserva Federal norteamericana como modelo de banco central autónomo 366

c. El *Bundesbank* como modelo de banco central independiente 374

Capítulo III
Los modelos de la banca central española 389

1. La banca central en España: los modelos dependiente (1962-1980) y autónomo (1980-1994) 391

a. Los orígenes del Banco de España y el modelo dependiente de banco central 391

b. El Banco de España como banca central autónoma: la regulación de 1980 399

c. Las relaciones del Banco de España autónomo con el resto de poderes públicos 407

2. El modelo independiente de banca central en España (1994)	409
a. Las repercusiones de la integración europea en política monetaria	409
b. El estatuto del Banco de España después de 1994: de la autonomía a la <i>independencia</i>	414
c. Las relaciones del Banco de España <i>independiente</i> con el resto de poderes públicos	426
3. Estado constitucional, principio democrático y banca central en España	429
a. La política monetaria en la Constitución económica española	429
b. El estatuto independiente del Banco de España: déficit de legitimidad democrática	436
c. Las opciones constitucionales para la gestión de la política monetaria	444
Propuesta segunda: La autonomía de los bancos centrales sin menoscabo de su legitimidad democrática	449

Tercera parte

LA CONFIGURACIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO Y EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES

Capítulo I

Unión económica europea y unión monetaria europea: la discriminación entre las políticas fiscal y monetaria en el proceso europeo de integración	463
---	------------

Legitimidad democrática de los bancos centrales

1. Los orígenes de la discriminación: del Tratado de Roma al <i>Informe Delors</i>	465
a. Las raíces de la unión monetaria: del Tratado constitutivo al Plan Werner	465
b. El Sistema Monetario Europeo	478
c. El <i>Informe Delors</i> y su incidencia en la unión monetaria	485
2. La consolidación de la discriminación: de Maastricht a Amsterdam	497
a. El Tratado de la Unión Europea y las condiciones para la integración monetaria	497
b. La tercera fase de la unión económica y monetaria y la constitución del Banco Central Europeo	504

Capítulo II

El Banco Central Europeo como banco central independiente: su configuración jurídica

1. Organización, objetivos y funciones del Banco Central Europeo	513
a. El Banco Central Europeo y las instituciones comunitarias	513
b. La organización del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales	519
c. Los objetivos del Banco Central Europeo y su jerarquía	538
d. Las funciones del Banco Central Europeo	542

2. Potestades y funcionamiento del Banco Central Europeo	554
a. La potestad normativa	554
b. La potestad inspectora	561
c. La potestad sancionadora	563
d. Los instrumentos para la aplicación de las políticas del Banco Central Europeo	568

Capítulo III

El Banco Central Europeo como banco central independiente: las garantías de su autonomía sin el suficiente grado de control	575
--	------------

1. Las garantías de la independencia del Banco Central Europeo	577
a. El alcance de la credibilidad	577
b. La autonomía del Banco Central Europeo: las garantías institucionales	587
c. La autonomía del Banco Central Europeo: las garantías funcionales	597
d. La autonomía del Banco Central Europeo: las garantías personales	604
e. La autonomía del Banco Central Europeo: las garantías materiales	614
2. Las características del control y el grado de autonomía del Banco Central Europeo	617
a. La características del control político	617
b. Las características del control técnico y judicial	621

Legitimidad democrática de los bancos centrales

c. La fragmentación del poder en la Unión Europea y el grado de autonomía del Banco Central Europeo	624
--	-----

Propuesta tercera: Un Banco Central Europeo regido por el principio de legitimidad democrática	635
Conclusiones	643
Índice de normativa comunitaria utilizada	671
Índice bibliográfico	679

INTRODUCCIÓN

Si el fin más noble de la sociedad es alcanzar aquel estado que permita el máximo desarrollo de la personalidad de cada miembro, se puede decir que el grado de acercamiento a dicho fin se corresponde con los progresos que cada sociedad estatal ha realizado en relación con aquellas instituciones destinadas a controlar y limitar el poder político.

KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución.*

Acercarse desde el Derecho constitucional al estudio de los bancos centrales sólo ha tenido sentido a partir de las últimas décadas, cuando en diferentes países se ha delegado la formulación de determinadas políticas públicas económicas en una organización dotada de un particular estatuto de autonomía. Por esta razón, hasta tiempos recientes, la banca central observada desde el prisma jurídico sólo podía ser objeto de atención, en su caso, por el Derecho administrativo, por cuanto no se configuraba como una institución sustancialmente diferente a cualquier otro ámbito de la Administración Pública y, aun con las especificaciones propias de su

misión —principalmente la ejecución de la política monetaria—, no alteraba el sistema de poderes dispuesto en la Constitución.

Es esa alteración en la distribución del poder público en el Estado democrático la que no sólo justifica, sino que promueve la necesidad de intervención del Derecho constitucional en el ámbito que nos ocupa. El hecho de que ciertas sociedades decidan en un determinado momento modificar ámbitos de competencia entre poderes públicos no es, por sí mismo, una novedad. Cuando en esta ejecución del poder público interviene una institución no dotada directamente de legitimidad democrática y a la que, por otra parte, se dota de los instrumentos legales necesarios para conseguir su autonomía, es cuando el Derecho constitucional debe proporcionar las claves no para la comprensión del hecho en sí, sino para razonar cómo, y con qué límites, se incorpora la creación de un nuevo sujeto autónomo de poder público de estas características en un sistema democrático.

Este es el caso de los bancos centrales en las últimas tres décadas. Ciertamente no exclusivamente los bancos centrales se han visto afectados por estas circunstancias que han propiciado la autonomía de determinados entes, y que han contribuido a que en nuestro país, como en varios países de nuestro entorno, se hayan erigido no pocas, según denominación doctrinal, *administraciones independientes*. Pero la banca central se ha visto principalmente expuesta por la insistencia en la necesidad de la autonomía, implícita en las razones que disculpan su distanciamiento del esquema competencial originario, lo que explica que en su caso queden diluidos los mecanismos de control, por otra parte generalmente presentes en las demás *administraciones independientes*.

En el caso de los bancos centrales, democráticamente determinadas sociedades han decidido creer en las explicaciones económicas que propugnan la necesidad de un *alejamiento* del Gobierno tanto del diseño como de la ejecución de la política monetaria con el fin de conseguir determinados objetivos económicos, cuando el Ejecutivo había sido, hasta el momento, el clásico detentador de este en ocasiones problemático contorno de la política económica general. Dicho distanciamiento no se refiere exclusivamente a la ejecución de la competencia sobre política monetaria por parte de estas instituciones, sino que busca incorporar los dispositivos necesarios para que sea efectiva la autonomía frente a *cualquier* poder público. Sólo de esa manera, siguiendo el razonamiento teórico que proporcionan los modelos económicos, podrán conseguirse los objetivos deseados.

No se trata de que desde el Derecho constitucional se cuestione propiamente una decisión de este calibre, que corresponde a la sociedad por medio de sus órganos de gobierno. Se trata, y este es el principal objetivo del presente trabajo, de averiguar si, y cómo, una banca central autónoma y responsable de un nutrido ámbito de competencias económicas encaja en un sistema de poderes que, en el Estado constitucional, debe basarse sin excepciones en el principio de legitimidad democrática. Por esta razón, el Derecho constitucional no debe esperar a la constitucionalización de los bancos centrales, en el derecho interno o en el derecho comparado, para incluir a la banca central como sujeto de estudio. Esta constitucionalización, por otra parte lenta, sólo tendrá lugar cuando el constituyente observe la necesidad y conveniencia de incorporar con voluntad de permanencia al banco central en el sistema de poderes. La alteración del esquema de distribución del poder público se ha producido en su mayor parte sin la modificación de los textos constitucionales, lo que no debe ser

óbice para plantear que, en efecto, dicha alteración ha tenido lugar, y el Derecho constitucional tiene qué decir al respecto.

El presente trabajo se ha desarrollado avanzando en el análisis desde los aspectos generales a los particulares a través de dos líneas diferentes de investigación. Por una parte, en el ámbito teórico, se ha partido del estudio de la legitimidad democrática de la Administración Pública en el Estado constitucional para explicar los requisitos de legitimidad democrática de los bancos centrales. Por la otra, se ha aplicado el diseño general al caso español, y se ha buscado llegar a conclusiones particulares con la atención puesta en el derecho interno. Ambas líneas de investigación, con numerosos aspectos en común, desembocan en el análisis de un caso concreto donde es fácil comprobar los aspectos tanto teóricos como prácticos del problema que nos ocupa: el Banco Central Europeo, responsable de la política monetaria en el marco del proceso europeo de integración económica.

En los cimientos del presente trabajo se encuentra la constatación de que los bancos centrales no cuentan con legitimidad democrática propia sino que, en su caso, la legitimidad democrática les alcanza por su estatuto de administración pública y, en especial, su pertenencia a aquel sector denominado como administraciones *independientes*. De esta manera, la primera parte está destinada a analizar brevemente el anclaje democrático de la Administración Pública en el Estado constitucional y, en particular, la vigencia del principio democrático y sus efectos jurídicos como principio constitucional. Una vez examinado el alcance de la legitimidad democrática de la Administración Pública y las condiciones que conlleva, ha sido necesario realizar una especial mención a las administraciones *independientes* y sus posibilidades en el Estado

constitucional. Paralelamente, se han aplicado estas consideraciones al Derecho español, para concluir si, y de qué manera, afecta la vigencia del principio democrático a la Administración Pública española y cuáles son sus efectos en la configuración de las administraciones *independientes*.

La segunda parte está destinada a examinar la relación entre bancos centrales y Estado democrático, dentro del marco general señalado en el análisis anterior. Para facilitar el entorno del problema, se ha introducido una breve explicación del alcance y significado de la conocida como *independencia* de los bancos centrales, y se ha sugerido en qué afecta a dicha independencia la vigencia del principio democrático en el Estado constitucional. Aun cuando se es consciente de que las conclusiones teóricas que ofrece la economía no son necesarias para conocer el alcance de la imbricación de los bancos centrales en el sistema de poderes públicos, se ha considerado conveniente detallar los aspectos más relevantes de estos modelos teóricos. En ese sentido, ha sido necesario asomarse al derecho comparado para observar cómo se configuran los diferentes modelos de banca central en los países de nuestro entorno. De esta manera, el análisis ha querido concluir si, y de qué manera, los bancos centrales *independientes* son legítimos en el Estado constitucional.

Al mismo tiempo, siguiendo el método citado, se ha realizado dicho análisis en relación con el derecho interno. El caso español es particularmente interesante porque sus modelos de banca central han sufrido las más profundas modificaciones desde la nacionalización del Banco de España hasta la adaptación de la legislación a las necesidades impuestas por Maastricht para la constitución del Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de

Bancos Centrales. Con todo, el estudio ha querido concluir si, y en qué condiciones, con el Estado constitucional que conforma la Constitución de 1978, cabe en nuestro país un banco central *independiente*, lo que ha exigido analizar los contornos de la política monetaria en la Norma Fundamental y detenerse en el estatuto jurídico del Banco de España y su relación con la responsabilidad en la política monetaria.

La tercera parte está destinada a entrelazar los análisis anteriores en el estudio de un caso concreto de banca central, donde se aplican casi sin excepción las consideraciones detalladas en las dos partes *generales*: el Banco Central Europeo, al que la doctrina califica como el banco central más autónomo del mundo, esto es, independiente. La inclusión del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales y la delegación de la política monetaria en la instancia comunitaria imponen este análisis, destinado a conocer la situación actual de la institución europea responsable de este relevante aspecto de la política económica. En particular, el capítulo está destinado recorrer brevemente las condiciones de la política monetaria en el proceso de integración europeo para conocer si, y en qué medida, el Banco Central Europeo se adapta a la vigencia del principio democrático, que debería estar garantizada en los países que conforman su ámbito de actuación, todos ellos organizados como Estados constitucionales.

En el transcurso del trabajo se ha sido plenamente consciente de la relativa *juventud* de la cuestión en el Derecho Constitucional, por las razones expuestas, así como la necesidad de tener en cuenta, junto a los métodos propios de nuestra disciplina, los de otros ámbitos del Derecho y, más allá, algunos fundamentos de economía. Ello ha implicado ciertamente dificultades en la identificación del

Legitimidad democrática de los bancos centrales

objeto de estudio y en el desarrollo de los análisis que, en esta sede, han querido llevar a unas primeras conclusiones. Esperamos que el esfuerzo suponga una aportación importante al estudio de los bancos centrales como objeto del Derecho constitucional.

PRIMERA PARTE

Democracia, Administración Pública y administraciones *independientes*

CAPÍTULO I

La legitimidad democrática de la Administración Pública en el Estado constitucional

1. LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

a. *La materialización de la Constitución y el principio democrático*

Una de las principales enseñanzas que cabe extraer de la historia del constitucionalismo es que la Constitución entendida exclusivamente en su sentido formal —esto es, teniendo en cuenta únicamente el elemento funcional finalista que contiene la noción de Constitución como orden jurídico fundamental de la comunidad¹— no requiere, para su existencia, de la vigencia del principio democrático, ni, por lo tanto, de la radicación de la legitimidad en la soberanía popular.

No en balde durante el periodo constitucional liberal de finales del siglo XIX el constitucionalismo no sólo realizó sus esfuerzos para obviar el proceso democrático de legitimidad y gobierno por el pueblo —efectos, a la postre, del ejercicio efectivo de su soberanía—, sino

¹ En expresión de HESSE (HESSE, CONRADO, “Constitución y Derecho constitucional”, en BENDA, ERNESTO; MAIHOFFER, WERNER; VOGEL, JUAN J.; HESSE, CONRADO y HEYDE, WOLFGANG, *Manual de Derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 5).

que, como resalta FIORAVANTI, todo el derecho público europeo del cambio de siglo se afirma en *oposición* al principio democrático de la soberanía popular, por lo que, señala el autor, “las Constituciones de ese tiempo pueden ser estatales o tal vez parlamentarias, pero ciertamente no son de ninguna manera *Constituciones democráticas*”². En el culmen de esta *tradición elitista del constitucionalismo*³, la cuestión clave de la organización del Estado para el liberalismo político, como afirma ASENSI, no consistía en que éste tuviera fundamento democrático, sino que los distintos poderes o funciones estatales estuvieran divididos y sometidos a reglas que garantizaran los derechos civiles de los ciudadanos⁴; esto es, división de poderes, imperio de la Ley y responsabilidad del Estado exigible ante los tribunales, forma política que fue conocida como el espíritu inicial del Estado de Derecho⁵.

² FIORAVANTI, MAURIZIO, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Trotta, Madrid, 2001, pág. 147.

³ En términos de LÓPEZ GUERRA (LÓPEZ GUERRA, LUIS, *Introducción al Derecho constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 131).

⁴ ASENSI SABATER, JOSÉ, *La época constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, págs. 133 y 134.

⁵ En el presente trabajo se utiliza la expresión *Estado de Derecho* en su sentido estricto, como imperio de la Ley y consecuente sometimiento de todos los poderes a las normas, con independencia de que el concepto de Estado de Derecho, largamente estudiado por la doctrina, en su sentido amplio sea observado como un término genérico en cuya profundización teórica e histórica surja el Estado social y democrático de Derecho. Al respecto, cfr., en general, GARRORENA MORALES, ÁNGEL, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988; DÍAZ, ELÍAS, “El Estado social y democrático de Derecho”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I).

Esta primera formulación de Estado de Derecho, gestada y defendida por el liberalismo, se basaba en la necesidad de proclamar y garantizar la dignidad y libertad del individuo, la organización y limitación racional del poder y la consideración de la norma elaborada por el Parlamento como expresión de la voluntad general; su vigencia, por lo tanto, estuvo intensamente vinculada en sus orígenes a los intereses de la burguesía⁶. Tales previsiones habían sido suficientes para legitimar el sistema político del liberalismo, basado en la exclusión de la participación política de amplios sectores de la sociedad. Cuando durante la segunda mitad del siglo XIX tuvo lugar un cambio radical de las demandas sociales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida del más amplio sector de la población, que reivindicaban una extensión del concepto de ciudadanía y una participación de la más amplia base social en la formación del Estado, el constitucionalismo de la época fue incapaz de dar de inmediato las respuestas requeridas, pero procedió un determinante giro en su objeto al unísono con los cambios políticos que se fueron produciendo; como estandarte de esta nueva función del constitucionalismo se solicitaba la concepción de la Constitución como norma que, a la postre, no era otra cosa que llevar al Estado de Derecho a sus últimas consecuencias, no siempre planteadas de forma sincera.

La reclamación de una Constitución material por parte del pensamiento constitucionalista del siglo XIX, como pone de manifiesto DE VEGA, más que contra el concepto formal de Constitución se dirigía contra los falsos presupuestos en que esta

⁶ GARRORENA, *El Estado español... cit.* págs. 159 y 160; GARCÍA-PELAYO, MANUEL, *Derecho constitucional comparado*. Alianza, Madrid, 1984, pág. 157 y ss.

última pretendía seguir fundamentándose, y que no eran otros que los forjados por la ideología clásica del pensamiento contractualista. Afirma el autor que “frente a aquella metafísica abstracta de la libertad de los contractualistas, fugitiva del tiempo y del espacio, la idea de Constitución material implicaba el planteamiento previo de la discusión constitucional en las coordenadas del aquí y el ahora, establecidas por la realidad histórica y política”⁷. Frente a aquellos autores que defendían que el Estado no podía ordenarse a sí mismo, era necesario, como señala JELLINEK, reivindicar la idea de autoobligación del Estado respecto a su derecho, que tuvo un papel decisivo en la formación del constitucionalismo moderno⁸.

En consecuencia, los cambios hacia un constitucionalismo democrático pasaban prescriptivamente por el reconocimiento de que la formalización del Estado de Derecho en la Constitución como —en expresión de HESSE— *orden jurídico fundamental de la comunidad*⁹ era un requisito necesario pero no suficiente para la consecución del Estado democrático. La Constitución debía atender en su contenido a los criterios democráticos, y el único modo era abogando por una Ley Fundamental que respondiera a las necesidades sociales y garantizara su normatividad, procediendo al establecimiento de lo que, a partir de ese estadio de organización, sería conocido como *democracia constitucional*¹⁰. Reconocida su

⁷ VEGA GARCÍA, PEDRO DE, “Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual”. *Revista de Estudios Políticos* n° 100, abril-junio 1998, págs. 33 y 34.

⁸ JELLINEK, GEORG, *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 351.

⁹ HESSE, “Constitución...” *cit.* pág. 5.

¹⁰ FRIEDRICH, CARL J., *La democracia como forma política y como forma de vida*. Tecnos, Madrid, 1973, pág. 14.

normatividad después de una transición que duró décadas, ya entrado el siglo XX se produjo un absoluto cambio en la razón de ser, las funciones, y —lo que es más importante— la legitimidad de la Norma Fundamental a través de la vigencia del principio democrático, desde ese momento elemento insustituible y definidor del constitucionalismo contemporáneo¹¹.

El núcleo del pensamiento que propició el cambio se fundamentó en la consideración de que la Constitución necesitaba tener en cuenta la realidad que debía ordenar para conformarse como una Constitución normativa. Debía recoger conjuntamente lo que HELLER denominó *normalidad* y *normatividad* constitucional, al afirmar que “así como no pueden estimarse completamente separados lo dinámico y lo estático, tampoco pueden serlo la normalidad y la normatividad, el ser y el deber ser en el concepto de Constitución. Una Constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas”¹². HELLER se situaba así, como afirma DE VEGA, en la tesis integracionista entre las posiciones extremas del positivismo jurídico que, olvidando la vida política y social, terminaba convirtiendo al Estado en una realidad metafísica y

¹¹ LÓPEZ GUERRA, *Introducción... cit.* pág. 127. Se trata, como afirma HAURIU, del resultado de un evidente sincronismo entre el esfuerzo de liberación nacional que representa un movimiento constitucional y la marcha hacia la democracia. Políticamente, la acción que emprenden los ciudadanos para limitar el poder de los gobernantes tiende a proseguir, por efecto de la ley de dinámica social, hasta la confusión entre los gobernantes y los gobernados; jurídicamente, existen estrechos lazos entre la democracia y la sumisión del Estado al Derecho (HAURIU, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ariel, Barcelona, 1971, pág. 330).

¹² HELLER, HERMANN, *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 318.

a la Constitución en una entidad simbólica, y el positivismo sociológico que, proclamando el valor supremo de la realidad, terminaban reduciendo la política a pura decisión, considerando la normativa constitucional como un apócrifo, injustificado y fantasmagórico reductor de lo político¹³.

Aunque el uso del término *Constitución* ha sido recurrente en la doctrina para designar históricamente la organización del orden político en las más diversas sociedades¹⁴, y con independencia de sus primeras apariciones en el Estado liberal, la gran aportación del constitucionalismo ha sido, principalmente a través la garantía de su normatividad, servir de columna vertebral para la construcción de la democracia constitucional. Sólo un orden jurídico que garantizara la normatividad constitucional podía configurar la relevante función del Derecho constitucional, en palabras CABO, una de las escasas posibilidades sólidas para articular legítimamente una defensa de los intereses generales y ofrecer una regeneración ético política¹⁵.

b. Soberanía del pueblo y Estado constitucional

La emergencia de un constitucionalismo democrático debía incorporar, de forma principal, la consagración del pueblo como titular de la soberanía, pues la soberanía se conformó como la nueva

¹³ VEGA, "Mundialización..." *cit.* págs. 32 y 33.

¹⁴ Por todos, cfr. FIORAVANTI, *cit.* págs. 15 y ss, y SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO, *Introducción al Estado constitucional*. Ariel, Barcelona, 1993, págs. 229 y ss.

¹⁵ CABO, CARLOS DE, "Garantismo y ley material", en ASEÑSI SABATER, JOSÉ (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 44.

fuerza de legitimidad del orden jurídico-político¹⁶ y, por lo tanto, el sujeto principal que debe ser transformado en la transición del Estado hacia una forma democrática de configuración. El Estado democrático exige que el soberano, aquel que en una sociedad tiene la capacidad de dictar normas jurídicas estando en la posesión de un poder supremo, ilimitado, único e indivisible¹⁷, esté formado por el conjunto de los ciudadanos; esta indisoluble asimilación entre pueblo y soberano incorpora los cimientos de la Constitución democrática con que se dota el pueblo que, al mismo tiempo, contempla los elementos de su garantía y desarrollo, lo que da paso al Estado constitucional. La elección y el control efectivos de los gobernantes por parte del soberano y su autolimitación a través del Derecho constituyen, de esta manera, el elemento primordial para la entrada en vigor del principio democrático y, con ello, la aparición de la Constitución material característica del Estado constitucional.

La consecución de una Constitución en sentido material, que comenzó con el reconocimiento del sometimiento del Estado a la Ley, culminó cuando en el constitucionalismo de entreguerras se reconoció definitivamente la soberanía del pueblo y la correlativa vigencia del principio democrático. Estado de Derecho –en su acepción clásica, primordialmente caracterizada por el sometimiento del Estado a la ley¹⁸- y Estado democrático no se han mostrado, por

¹⁶ ASENSI, *La época... cit.* págs. 134 y 135.

¹⁷ Según la definición que realiza PÉREZ TRIVIÑO, agrupando las menciones de los clásicos (PÉREZ TRIVIÑO, JOSÉ LUIS, *Los límites jurídicos al soberano*. Tecnos, Madrid, 1998, pág. 29).

¹⁸ Y en cuyo perfil teórico no es imprescindible la existencia de una Constitución normativa. Por otro lado, en concepciones más recientes y elaboradas de Estado de Derecho no es concebible su vigencia sin una Constitución material. V. gr., para STEIN, el Estado de Derecho requiere de

lo tanto, como dos conceptos en todos los casos interdependientes e inseparables¹⁹, si bien el Estado democrático está siempre necesitado de la capacidad imperativa y de responsabilidad propias del Estado de Derecho. En aquellos casos de organización jurídico-política en que no se reconoce la residencia de la soberanía en el pueblo y las exigencias del sistema democrático —que, como se ha afirmado, comporta prescriptivamente el principio de primacía de la ley como un requisito necesario pero no suficiente— no puede hablarse de propiamente de Constitución. En palabras de ARAGÓN, no hay más Constitución que la Constitución democrática, puesto que es la única que asegura, jurídicamente, la existencia misma de una Constitución, esto es, la efectiva limitación del poder del Estado en beneficio de la libertad de los ciudadanos. Sólo con la atribución de la soberanía al pueblo con los pertinentes efectos jurídicos, puede entenderse que el Estado quede sometido al Derecho, a una norma emanada al poder del propio Estado²⁰. En este sentido, se afirma que la Constitución alemana de Weimar de 1919, con sus déficits²¹, representa el

la existencia de una Constitución definida en un documento constitucional, que tenga carácter obligatorio como orden fundamental normativo para el ejercicio del poder público (STEIN, TORSTEN, *Estado de derecho, poder público y legitimidad desde la perspectiva alemana*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994, pág. 8).

¹⁹ Cfr. GARRIDO FALLA, FERNANDO, “Democracia y Estado de Derecho: sometimiento efectivo de todos los poderes a la Ley”. *Revista de Administración Pública* n° 128, mayo-agosto 1992, pág. 7 y ss.

²⁰ ARAGÓN, MANUEL, “La democracia constitucional”, en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 27 y 28.

comienzo de las Constituciones democráticas –esto es, de las Constituciones propiamente dichas- del siglo XX²².

La normatividad de la Constitución, requisito imprescindible para el surgimiento del constitucionalismo democrático, en combinación con el principio de jerarquía normativa que se infiere del propio concepto de Constitución como Norma Fundamental, relegó a la ley a la función de desarrollo constitucional que le es propia en el Estado democrático, y permitió dar respuesta a la complejidad normativa inherente a los sistemas jurídico-políticos contemporáneos. Así, una de las características de la democracia constitucional es lo que PÉREZ LUÑO ha descrito como el primer desplazamiento advertible dentro de la decantación terminológica desde el Estado de Derecho al Estado constitucional, esto es, el desplazamiento desde la primacía de la ley a la primacía de la Constitución²³, debido a la obsolescencia del Estado concebido como detentador absoluto del monopolio del sistema de fuentes jurídicas y la aparición a la que hoy se asiste de, en palabras del autor, “entes que discuten y comprometen, por encima y por debajo del Estado, su supremacía jurídica y, consiguientemente, la de la ley”²⁴. De esta

²¹ Cfr. las consideraciones al respecto de SCHNEIDER, HANS PETER, *Democracia y Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pág. 15 y ss.

²² FIORAVANTI, *La Constitución... cit.* pág. 149.

²³ PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, *Los derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 309-313.

²⁴ A este fenómeno el autor ha propuesto en denominar supra e infraestatalidad normativa (*ibidem*, pág. 309). Para el PÉREZ LUÑO, “en el Estado constitucional, que es el Estado de las actuales sociedades pluralistas, complejas y pluricéntricas, la unidad, coherencia y jerarquía del

manera, el Estado constitucional avanza de forma relevante, en el mismo sentido que el Estado de Derecho, en el reconocimiento de una complejidad de ordenamientos que encuentran en la Norma Fundamental el marco de desarrollo, de resolución de conflictos, de cooperación y separación y que, a su vez, requieren de la intervención de mecanismos de solución de controversias jurídicas y amplían la actuación de elementos necesarios para la aplicación de la norma jurídica, uno de cuyos fines es dotar al ordenamiento jurídico de un mayor grado de coherencia.

Esta reivindicación del Estado constitucional es necesaria para la que es, junto con la vigencia del Estado de Derecho, su característica esencial —y todavía un reto—: la consagración del principio democrático como inspirador del constitucionalismo moderno²⁵. ARAGÓN lo ha expuesto en estos términos: el Estado constitucional, concebido del modo más genuino o radical, esto es, definido por aquello que le caracteriza como forma política singular y, por lo mismo, enteramente distinta de otras formas políticas históricas, no es otra cosa que el intento de *juridificar* la democracia. Este valor añadido a la democracia requiere plena síntesis y vigencia de las exigencias del principio democrático y del Estado de Derecho, puesto que, como nos señala este autor, el significado más profundo de la Constitución auténtica —esto es, de la Constitución normativa— radica precisamente en la asociación, y no en la disociación, de las categorías de Estado democrático y Estado de Derecho²⁶, imprescindibles para la integración del concepto de Democracia

ordenamiento jurídico no puede concebirse como un presupuesto de partida sino como una meta a alcanzar” (pág. 312).

²⁵ LÓPEZ GUERRA, *Introducción...* pág. 127.

²⁶ ARAGÓN, MANUEL, *La democracia como forma jurídica*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1991, págs. 2, 9 y 10.

constitucional, donde la Constitución se conforma como el instrumento legal garante del principio democrático y de la consecuentemente necesaria primacía de la Constitución. Ambos elementos se encuentran en la expresión que utiliza FERRAJOLI, *Estado constitucional de Derecho*²⁷.

Como consecuencia de que el Estado constitucional —esto es, la democracia constitucional— implica la *juridificación* de la democracia, aparece la necesidad de concebir jurídicamente —y, por ello, limitadamente— a la propia soberanía²⁸. De esta forma se produce la síntesis entre democracia y soberanía, ambas consagradas en la norma jurídica más protegida y fundamentadora del pacto social, la Constitución. Como opina ARAGÓN, la constitucionalización de la soberanía no significa la desaparición del soberano, sino que, por el contrario, el Estado constitucional se sustenta, precisamente, en la proclamación de que hay un soberano y de que ese soberano es el pueblo²⁹. Soberano que se autolimita a través de la Constitución y autolimitación que no repugna a la teoría, es decir, que no encierra una contradicción insalvable, siempre que no se desvirtúe el carácter

²⁷ FERRAJOLI, LUIGI, “El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en ANDRÉS IBÁÑEZ, PERFECTO (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Trotta, Madrid, 1996, pág. 15.

²⁸ ARAGÓN REYES, MANUEL, *Constitución y democracia*. Tecnos, Madrid, 1989, pág. 30.

²⁹ Un pueblo soberano que, por otra parte, aparece como el símbolo político mayor de la democracia. (LINDAHL, HANS, “El pueblo soberano: el régimen simbólico del poder político en la democracia”. *Revista de Estudios Políticos* nº 94, octubre-diciembre 1996, pág. 69).

jurídico de esa teoría, lo que obliga siempre a que vayan unidos Estado democrático y Estado de Derecho³⁰.

Es esta limitación constitucional la que encierra la sujeción a la ley de los poderes públicos y la garantía de los derechos fundamentales, sin la cual no puede existir la base en que se asiente la Constitución: la soberanía popular³¹. De ahí la conexión entre derechos fundamentales y soberanía del pueblo, puesto que en la democracia constitucional existe una interdependencia absoluta entre ambos conceptos. Y también producto de esta proclamación de la soberanía del pueblo el hecho de que todo poder público esté no ya exclusivamente sometido a la ley, rasgo propio del Estado de Derecho, sino también, en última instancia, radicado en el pueblo, avance que define la vigencia del principio democrático en el Estado constitucional.

c. *La legitimidad democrática en el Estado constitucional*

Si la residencia de la soberanía en el pueblo y la juridificación de esta cualidad ha supuesto el origen del constitucionalismo democrático, éste se materializa por medio de la relación dialéctica que se produce entre poder público y soberanía del pueblo. Dicha relación necesita, por una parte, que el poder público radique en última instancia en la voluntad popular y, por otra, que permanezcan alerta los vínculos entre soberanía del pueblo y gobierno. La cualidad democrática no se agota en el momento de la elección del detentor

³⁰ ARAGÓN, *La democracia como forma... cit.* pág. 9.

³¹ ARAGÓN, "La democracia constitucional", *cit.* pág. 32.

del poder público, sino que se desarrolla a través de un *continuum* en la acción de gobierno.

En efecto, únicamente con la fuente de legitimidad genuina, de donde deben dimanar en todos los aspectos los poderes públicos, se cumple la exigencia del gobierno por el pueblo. Si a esto sumamos, como advierte PRZEWORSKI, que la democracia sólo puede tener lugar por medio de un compromiso institucional, esto es, a través de la creación de instituciones³², ello implica que el origen de las instituciones públicas debe fundamentarse a través de los procedimientos democráticos y, por ello, la organización de la comunidad política encuentra su última legitimidad y justificación en que responde a la voluntad popular³³. Como ha señalado GARRORENA, vivir en democracia implica aceptar, como presupuesto primero que condiciona la génesis y el desenvolvimiento de todo el posterior sistema político, el valor de la radicación social del poder³⁴. Por lo tanto, el *origen democrático* de las instituciones públicas —esto es, que las instituciones públicas cuenten en su formación con la voluntad del pueblo, bien directamente al participar explícitamente el pueblo en la elección, bien indirectamente, al ser elegidos por sujetos

³² PRZEWORSKI, ADAM, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en ELSTER, JON y SLAGSTAD, RUNE, *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 94.

³³ En términos de LÓPEZ GUERRA, para quien “la realización del principio democrático significa que las decisiones públicas han de adoptarse mediante la participación, directa o indirecta, de los ciudadanos, y que por ello esas decisiones son reconducibles —también de forma directa o indirecta— a la voluntad de éstos. Supone, pues, la creación de cauces de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones públicas (LÓPEZ GUERRA, *Introducción... cit.* pág. 128).

³⁴ GARRORENA, *El Estado social... cit.* pág. 120 y 121.

legitimados y competentes para ello— se constituye como el primer presupuesto para evaluar la vigencia del principio democrático y, a través de ello, asentar la existencia de un Estado constitucional.

Pero la vigencia del Estado democrático no requiere únicamente que los gobernantes sean elegidos con la participación del pueblo, sino que éste mantenga una continuada relación con sus órganos de gobierno, no se quiebre la desconexión entre el origen y el ejercicio democrático del poder público y al mismo tiempo mantenga la confianza del pueblo en el poder, necesidad en la que LOEWENSTEIN justifica la existencia del control político³⁵. Como afirma GARCÍA MORILLO, el sistema democrático no consiste sólo en la garantía de los derechos fundamentales y la elección periódica de los gobernantes; exige, también, el control de las actuaciones de éstos³⁶. Para cumplir con esta exigencia, la organización de poderes debe los mecanismos necesarios de *control* democrático, que sirva de garantía para el correcto funcionamiento de los órganos públicos. Sólo a través de un control suficiente puede garantizarse la realización de la Constitución, su efectividad normativa, y se activan los dispositivos necesarios para acreditar que la voluntad del pueblo, en general expresada en la ley, es la que efectivamente fundamenta las decisiones de las instituciones públicas. Por ello, con ARAGÓN, debe

³⁵ Señala el autor que “en una perspectiva histórica, el constitucionalismo ha sido la búsqueda del medio más eficaz para moderar y limitar el poder político, primero el del gobierno y después el de todos y cada uno de los detentadores del poder. El hombre racional desconfía por naturaleza de todo poder ilimitado, y con razón” (LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986, pág. 68).

³⁶ Lo que conduce al autor a afirmar categóricamente que “control es democracia” (GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *La democracia en España*. Alianza, Madrid, 1996, pág. 391).

afirmarse que no es concebible una Constitución como norma, y menos la Constitución del Estado social y democrático de Derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles; cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución ve debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su realización; ocurre, simplemente, que no hay Constitución³⁷.

Por otra parte, el control democrático es la clave de bóveda de la construcción de la teoría de la separación de poderes, pues sólo con un control efectivo puede conseguirse el objetivo de esta distribución del poder, esto es, evitar la concentración monopolista del poder³⁸, lo que incide en la función principal del control democrático: hacer valer las disposiciones constitucionales. En un Estado democrático no puede entenderse la separación de poderes como ausencia de control entre estos poderes, puesto que supondría la inexistencia de límites de cada uno de los poderes, la posibilidad de exceso en el ejercicio de sus funciones y, por tanto, la desvirtuación del carácter democrático; por ello, LOEWENSTEIN incorpora el elemento de control en la misma definición de Estado constitucional³⁹. Como afirma MARTÍN-RETORTILLO, entre los poderes públicos debe darse un sistema propio de pesos y contrapesos, el cálculo preciso de los espacios y de los límites, de los motores y de los frenos, por otra parte configurados de forma singular para cada supuesto, pues cada

³⁷ ARAGÓN REYES, MANUEL, "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución". *Revista Española de Derecho constitucional* nº 19, enero-abril 1987, págs. 35, 36 y 52.

³⁸ DÍAZ, "El Estado social..." *cit.* pág. 590.

³⁹ El Estado constitucional se basa en la distribución del poder, y las funciones que han sido asignadas a los poderes u órganos estatales deben estar "sometidas a un respectivo control a través de los otros detentadores del poder" (LOEWENSTEIN, *cit.* pág. 50).

aplicación necesita fórmulas distintas para realizar efectivamente este control⁴⁰. En este sentido, el control democrático no es un fin en sí mismo, sino un *medio* necesario, al que una sociedad democrática no puede renunciar para conferir valor a su Constitución.

Podemos diferenciar, con ARAGÓN, los tres tipos de control —todos ellos objeto del Derecho constitucional—, en los cuales el derecho interviene de diferente manera. El control *jurídico*, donde el derecho lo es todo: constituye el canon de valoración, impone un determinado tipo de razonamiento, caracteriza el agente de control, regula el procedimiento y exige, de manera inexorable, la sanción cuando el resultado es adverso. Se trata de un control objetivado, por lo que la medida de su eficacia reside en su escrupulosa juridicidad. El control *político*, basado en la capacidad de una voluntad para fiscalizar otra voluntad, donde el derecho, sin serlo todo, tiene reservado un papel importante: regula su procedimiento, esto es, formaliza los instrumentos a través de los cuales el control se efectúa. Y el control *social*, que opera de manera difusa, donde no existen procedimientos normativizados de control, pero no por ello el derecho deja de ser importante, puesto que éste es el que, indirectamente, consagra los derechos de los ciudadanos que hacen posible que exista este control⁴¹.

En un control democrático intervienen, de alguna forma, tanto el control jurídico como el político y el social, si bien en medidas

⁴⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, “De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n° 4, septiembre-diciembre 1989, págs. 50 y 51.

⁴¹ Cfr., en general, ARAGÓN REYES, MANUEL, “El control parlamentario como control político”. *Revista de Derecho Político* n° 23, 1986, en particular, págs.37-39.

diferentes dependiendo de las particularidades del órgano concreto. Las legítimas competencias constitucionales o el grado legal de la autonomía de determinado órgano dotado de poder público pueden dejar entrar en el juego más a unos tipos de controles que a otros pero, en mayor o menor grado, todos ellos son necesarios en la profundización del sistema democrático.

Cabe insistir en que el origen y mantenimiento del poder público por parte de una sociedad democrática incorpora una característica final: por su propio carácter democrático, el pueblo no puede renunciar al gobierno que legítimamente detenta. La soberanía es inherente al pueblo y, por lo tanto, no puede ser rechazada, ni puede darse una válida renuncia a ella, puesto que este proceder atentaría contra la misma noción de soberanía y, por ende, contra el concepto de democracia. Por lo tanto, en un Estado democrático el pueblo no puede renunciar a su gobierno.

En este sentido, BÖCKENFÖRDE afirma que la democracia como forma de Estado y de gobierno significa algo más que la atribución al pueblo de la titularidad del poder: quiere decir que el pueblo no es sólo el origen y el portador último del poder que ejerce el dominio público, sino que además él mismo ejerce ese poder, que lo tiene y que ha de tenerlo en todo momento. Esto es, como expresa el autor, “el pueblo no sólo domina, sino que también gobierna”⁴², aunque deba hacerlo dentro de los mecanismos posibles —y, por tanto, limitantes— en una colectividad⁴³.

⁴² BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta, Madrid, 2000. pág. 52.

⁴³ Esto es, como afirma ARAGÓN, “si el Estado constitucional significa la limitación del poder, tal limitación (sin la que no hay libertad de los ciudadanos ni por ello soberanía popular) sería imposible en la democracia

En efecto, la irrenunciabilidad de la sociedad democrática a su gobierno —esto es, a su soberanía— no significa que las necesidades de organización colectiva no incorpore límites en el ejercicio del poder público, puesto que la propia Constitución democrática se concibe como límite al poder —*distribución del poder*, como lo denomina LOEWENSTEIN⁴⁴—. Estos límites conocen su origen ya en el propio concepto de soberanía del pueblo pues, como nos dice ARAGÓN, cuando la soberanía recae en una colectividad, por principio (por el hecho mismo de dicha titularidad colectiva), el ejercicio de tal poder está condicionado a la existencia de una organización y de unas reglas de procedimiento para que *verazmente* pueda expresarse esa colectiva voluntad soberana. El carácter absoluto, fácilmente entendible cuando es un individuo el soberano, se presenta ya difícilmente inteligible cuando el soberano es una colectividad. En otras palabras, el término absoluto es contradictorio con la titularidad democrática de la soberanía⁴⁵.

Por esta razón, el gobierno del pueblo, que se encuentra en la base de la legitimidad de la democracia —y, por lo tanto, del Estado de Derecho— no es ejercido en todos los casos directamente por el titular de la soberanía, sino por medio de representantes elegidos por

directa ya que, de un lado, se confundirían los planos del poder constituyente y del poder constituido y, de otro, se haría impracticable la existencia de un espacio de deliberación simultánea y racional en la toma de decisiones”. ARAGÓN, “La democracia constitucional”, *cit.* pág. 34.

⁴⁴ Para LOEWENSTEIN, el Estado constitucional se basa en el principio de la distribución del poder. “La distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan de la voluntad estatal” (LOEWENSTEIN, *cit.* pág. 50).

⁴⁵ ARAGÓN, *La democracia...* *cit.* págs. 8 y 9.

aquél haciendo uso de la articulación de la voluntad de la mayoría y del resto de mecanismos propios de una democracia. De hecho, como afirma AGUIAR DE LUQUE, aunque la democracia directa —entendida como aquel régimen político en que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad corresponde a la totalidad de los ciudadanos— supone en un nivel ideológico la expresión ideal del Estado constitucional, en su implantación histórica la democracia directa y el Estado constitucional se configuran como dos modelos incompatibles⁴⁶. STEIN constata que actualmente las democracias en su abrumadora mayoría son democracias representativas indirectas, donde el pueblo no ejerce el poder público en todos los niveles y en todas sus ramificaciones directamente, sino que lo hace a través de elecciones. El poder público es ejercido a través de los representantes elegidos y de aquellos órganos estatales, que a su vez son colocados

⁴⁶ Ambos son, por lo tanto, “modelos contrapuestos que se traducen en procedimientos diferentes de resolución de conflicto y en distintos mecanismos de generalización de dichos intereses dominantes”. (AGUIAR DE LUQUE, LUIS, *Democracia directa y Derecho constitucional*. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1977, págs. 311 y 312). También en este sentido, ESPÍN, para quien “hoy en día es inevitable recurrir a la democracia representativa por razones de diversa naturaleza pero que concurren en el mismo sentido de requerir la necesidad de delegar en representantes el ejercicio de la soberanía”, esto es, razones de carácter general y objetivo, razones que atañen a los propios ciudadanos y razones de carácter estrictamente político (ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO, *Lecciones de Derecho político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, págs. 50 y ss). Es aconsejable, al respecto, tener en cuenta la discusión doctrinal entre CARRÉ DE MALBERG y JELLINEK sobre la presencia de una democracia directa o representativa en la Constitución francesa de 1791 (CARRÉ DE MALBERG, RAYMOND, *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, págs. 1047 y ss).

en sus funciones (o por lo menos son ratificados) por los representantes, los diputados⁴⁷.

El carácter representativo de los sistemas políticos —esto es, su capacidad de representar a la sociedad y de realizar la voluntad de la mayoría— y la sujeción a la ley de los poderes públicos, el control de legalidad de sus actuaciones y sus funciones de tutela y satisfacción de los derechos constitucionalmente garantizados son propios, como señala FERRAJOLI, de la democracia política y representativa y del Estado constitucional de Derecho⁴⁸. Pero el hecho de que el Estado constitucional exija la necesidad de representantes para tomar decisiones no significa, desde luego, que el sistema representativo no pueda profundizar en la democracia. Como hace ver AGUIAR DE LUQUE, la contradicción entre democracia directa y Estado constitucional no supone sin embargo la incapacidad democrática del Estado constitucional-representativo ni la imposibilidad de que surjan algunas instituciones que inspiradas en la democracia directa, se incorporen al Estado constitucional⁴⁹. La profundización en la democracia —esto es, el proceso que en mayor medida favorezca y facilite la participación de los ciudadanos y el conocimiento de sus reivindicaciones en la toma de decisiones públicas— es cosustancial a la evolución del Estado constitucional por su característico enraizamiento con los criterios de legitimidad de la organización política⁵⁰, y debe presidir todos los rincones de la

⁴⁷ STEIN, *Estado de derecho... cit.* pág. 3.

⁴⁸ FERRAJOLI, “El Estado...” *cit.* pág. 15.

⁴⁹ AGUIAR, *Democracia directa... cit.* pág. 312.

⁵⁰ En términos de MAIHOFER, en relación con el problema de una legitimación de la democracia a partir de la voluntad general convertida en ley, “sin una organización de la democracia conforme al principio de la mayor participación y codecisión posible de todos los ciudadanos por igual,

acción estatal. Por lo tanto, en un Estado constitucional el gobierno del poder público por medio de representantes no puede obviar la necesidad de que a su labor se apliquen las dos vertientes necesarias en su legitimidad democrática: tanto el origen como el control democráticos.

2. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

a. El valor jurídico de los principios generales del Derecho

Con la elaboración de normas jurídicas positivadas en los correspondientes instrumentos legales, es común en el derecho comparado de nuestro entorno que los ordenamientos jurídicos doten de legitimidad normativa a unos principios tradicionalmente informadores del propio ordenamiento⁵¹, que en casos de ausencia de

la legitimación formal de ese gobierno de la ley a partir de la autoría de sus ciudadanos quedaría reducida a una mera ficción". MAIHOFER, WERNER, "Principios de una democracia en libertad", en BENDA, ERNESTO; MAIHOFFER, WERNER; VOGEL, JUAN J.; HESSE, CONRADO y HEYDE, WOFANG, *Manual de Derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 227.

⁵¹ En este sentido, LUCAS y VIDAL, para quienes el fundamento de los principios generales del Derecho no parece que pueda consistir en el Derecho natural, un fundamento extraño, distinto y distante al propio ordenamiento jurídico, sino que debe residir en el propio ordenamiento jurídico (LUCAS, JAVIER DE, y VIDAL, ERNESTO, "¿Hay principios constitucionales?", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título*

ley y costumbre participan como integradores del ordenamiento jurídico. Se trata de los conocidos como *principios generales del Derecho*, reconocidos por expresar criterios de justicia de valor elemental y naturaleza objetiva, cuya consagración legal y jurisprudencial produjo durante la primera mitad del siglo XX, junto con la instauración de la justicia constitucional en Europa, la ruptura del positivismo jurídico⁵².

Aun cuando los principios generales del Derecho, por su naturaleza, están compuestos por altos niveles de generalidad y abstracción, forman parte del ordenamiento jurídico de la forma en que está previsto en éste. En tanto que fuente del Derecho, los principios generales del Derecho, aun cuando no estén individualmente tipificados, gozan de eficacia jurídica⁵³, siempre que se encuentren ausentes otras fuentes del Derecho. Es este carácter indeterminado de los principios generales del Derecho el que ha provocado, como afirma EZQUIAGA, que tradicionalmente hayan sido

Preliminar de la Constitución. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), pág. 3334). A favor de la existencia de unos principios de Derecho natural, cfr. CARRETERO, ADOLFO, “Los modos de constitucionalización del Derecho y sus consecuencias de los principios generales”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), págs. 3216 y ss, y HERNÁNDEZ GIL, ANTONIO, “Sistema de valores en la Constitución”, en LÓPEZ PINA, ANTONIO (ed.), *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1983, pág. 122.

⁵² GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “La democracia y el lugar de la ley”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* nº 1, pág. 83

⁵³ Cfr. en general, CARRETERO, “Los modos de constitucionalización...” cit.

uno de los conceptos jurídicos de más difícil tratamiento⁵⁴, y que surjan dudas acerca de su conveniente positivación en el Estado constitucional, en aras de la seguridad jurídica y de la garantía de los ciudadanos.

En Derecho constitucional, por la materia política que regula y por el carácter genérico de sus normas, operan en mayor medida los principios generales que en otros ámbitos del ordenamiento⁵⁵ puesto que, como resalta FREIXES, si en el fondo toda norma puede contener una justificación valorativa, ésta se contiene en su máxima medida en las normas constitucionales al ser resultado concreto de un proceso constituyente y al describir, como lo hacen todas ellas, enunciados valorativos o normar abiertas⁵⁶. En pocos ámbitos jurídicos la interpretación juega un papel tan decisivo y continuo como en la hermenéutica de las normas constitucionales, determinadas por su propia naturaleza por un amplio grado de generalidad.

En la concreción de estas normas —tanto en su realización legislativa como en su estricta y directa aplicación— es conveniente la activación de una serie de principios y valores⁵⁷ que orienten en el

⁵⁴ EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO JAVIER, “La función de los principios en las sentencias del Tribunal Constitucional”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), pág. 3237.

⁵⁵ ARAGÓN, *Constitución... cit.* pág. 75.

⁵⁶ FREIXES SANJUÁN, TERESA, “Positivación de los valores e interpretación constitucional”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I), pág. 120.

⁵⁷ En este trabajo, a salvo de distinciones en las que se declina entrar con mayor detalle, respecto al texto constitucional se asimila el significado de

proceso interpretativo de la disposición constitucional. La actuación conjunta de estos principios constitucionales conforma lo que se ha denominado el *sistema de valores* dominante en una Constitución y cuya principal misión es, más allá de su función particular, dotar de estabilidad y continuidad en el cumplimiento de la Constitución⁵⁸. El sistema constitucional de valores forma parte de los ideales que el poder constituyente establece como propios de la comunidad y, por ello, aun con un apreciable grado de apertura, estos valores no se conforman como conceptos vacíos, sino que cuentan con un contenido mínimo, que es completado en cada momento histórico, de

principios, valores y otras categorías informadoras generales, por cuanto es común en varios sistemas jurídicos, y en particular en la doctrina y la jurisprudencia española, dotarles de similar significado. Sobre el sentido normativo de los principios generales cfr. GARCÍA CANALES, "Principios generales y principios constitucionales". *Revista de Estudios Políticos* n° 64, abril-junio 1989, pág. 133; VILAS NOGUEIRA, JOSÉ, "Los valores superiores del ordenamiento jurídico". *Revista Española de Derecho constitucional* n° 12, septiembre-diciembre 1984, pág. 99 y ss; RODRÍGUEZ MOLINERO, MARCELINO, "¿Hay un orden jerárquico de valores en la Constitución?", en AA. VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), pág. 517.

⁵⁸ En términos de SCHAMBECK, para quien "cuanto más amplio sea el consenso que, en un Estado democrático de sociedad pluralista, exista en cuanto a un reconocimiento de valores, tanto más rica será la función que respecto a la estabilidad y continuidad pueda cumplir la respectiva Constitución. Diríamos incluso que es de esencia de cualquier Constitución el descansar sobre un cuerpo de valores permanentes, que definan su entidad particular y que, por virtud del procedimiento cualificado para la adopción de disposiciones constitucionales, se encuentren a resguardo de las cambiantes mayorías" (SCHAMBECK, HERBERT, "Valores y principios fundamentales en el Derecho constitucional de la posguerra". *Persona y Derecho* n° 28, 1993, pág. 261).

acuerdo con el entendimiento que de los mismos realiza la sociedad⁵⁹.

*b. Principios generales del Derecho
y principios constitucionales*

No se discute en la actualidad, pues, el reconocimiento del valor jurídico de los principios constitucionales —esto es, su inclusión como *Derecho*—, por otra parte común en el constitucionalismo de nuestro entorno que, como afirma GARCÍA CANALES, ha consagrado con intencionado ahínco todo un elenco de apriorismos axiológicos propios de nuestra cultura, en su afán de plasmar aquellos valores y principios que antaño estuvieron bajo la consideración poco comprometida de normas programáticas y, por ello, fácilmente bordeables y defraudadas a la postre⁶⁰. En diversos ordenamientos constitucionales, la búsqueda de estos principios —cuando no están expresamente positivados— se lleva a cabo a través de la función interpretativa del texto constitucional, apelando a los Preámbulos, a los precedentes constitucionales⁶¹ y a la inferencia del propio texto constitucional.

El reconocimiento del valor jurídico de los principios generales del Derecho no implica en modo alguno que todos ellos actúen en el mismo grado de efectividad. Los principios constitucionales —esto es, aquellos que se derivan del texto constitucional, bien porque constan

⁵⁹ DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER, *Valores superiores e interpretación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, págs. 556 y 557.

⁶⁰ GARCÍA CANALES, “Principios generales...” *cit.* pág. 133.

⁶¹ BASSOLS, “Los principios...” *cit.* págs. 139-140.

expresamente o bien porque se infieren de las normas constitucionales— no operan de la misma manera que la globalidad de los principios generales del derecho, por cuanto su inclusión en una Constitución de carácter normativo los convierte en preceptos legales de obligada observación. En la concepción del Derecho afín a la nuestra, como hemos visto, la Constitución es norma directamente aplicable en su totalidad, y por ello todos sus preceptos, contengan el tipo de reglas constitucionales que contengan⁶².

En este sentido, como afirma GARCÍA CANALES, aun dentro de su variedad los principios constitucionales forman un conjunto homogeneizado por el dato capital de su supremo valor normativo dentro del ordenamiento jurídico; sean principios constitucionalizados, sean principios del articulado constitucional, los principios constitucionales participan de la fuerza normativa de la Constitución en relación con el resto de componentes del ordenamiento jurídico⁶³. Por esta razón, los principios constitucionales no sólo tienen vigencia en sí mismos, sino también en referencia con el resto de principios generales del derecho, que deben adaptarse en su configuración a aquéllos. A ello se refiere ARAGÓN cuando señala que “la constitucionalización de los principios generales más fundamentales lleva a la consecuencia de que cualesquiera otros principios no positivados hayan de conformarse en congruencia con aquéllos, es decir, hayan de estar expresados en el texto de la Constitución”⁶⁴. Los efectos de esta relación asimétrica entre principios constitucionales y no constitucionales son los propios de cualquier relación de jerarquía normativa: si se da una

⁶² FREIXES, “Positivación de los valores...” *cit.* pág. 128.

⁶³ GARCÍA CANALES, “Principios generales y principios constitucionales” *cit.*, pág. 149.

⁶⁴ ARAGÓN, *Constitución...* *cit.* pág. 80.

contradicción entre ambos tipos de principios —principios constitucionales frente a principios no positivados—, los principios generales del Derecho que no estén incluidos en la Norma Fundamental se verían afectados por la capacidad derogatoria de la Constitución, y dejarían de formar parte del ordenamiento jurídico⁶⁵.

El destino de los principios generales, inducidos o positivados, como afirma BASSOLS, es presidir todo el proceso de interpretación o realización de la Constitución, entendida como un proceso dinámico⁶⁶, que requiere de constante atención ya sea en la labor de la justicia ordinaria y la estricta interpretación constitucional, del legislador o del gobernante. En este sentido, EZQUIAGA afirma que, con su constitucionalización, los principios se convierten no sólo en auténticas normas constitucionales sino, según opinión generalizada, en las normas constitucionales más importantes⁶⁷ y, por lo tanto, de obligado cumplimiento en todas las instancias donde se ejerza el poder público.

En efecto, el estatuto constitucional de estos principios obliga a que todos los poderes públicos que, de diferente manera y con diferente valor, en su actuación *interpretan* la Constitución, tanto los que realicen funciones de jurisdicción —los tribunales ordinarios y, de forma principal, el Tribunal Constitucional⁶⁸—, de realización

⁶⁵ EZQUIAGA, “La función...” *cit.* pág. 3238.

⁶⁶ BASSOLS, “Los principios...” *cit.* pág. 140.

⁶⁷ EZQUIAGA, “La función...” *cit.* pág. 3239.

⁶⁸ Ante el cual, afirma GONZÁLEZ PÉREZ, puede deducirse una pretensión procesal basada en el reconocimiento constitucional de estos principios (GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, “Los principios generales del Derecho y la Constitución”, en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I), pág. 1175).

legislativa —el Parlamento— o de ejecución de las normas —el Gobierno—, deban tener en cuenta en todo momento, dentro de sus respectivas responsabilidades, la aplicación de los principios constitucionales⁶⁹. Con todo, la presencia de los valores constitucionales no es la misma en el cumplimiento de sus respectivas funciones; el grado de opción en este sentido es más alto en el caso del legislador o del gobernante que en el del Tribunal Constitucional, puesto que es en el terreno de la interpretación constitucional donde se aprecia en mayor medida la relevancia y significación de los valores⁷⁰.

c. El principio democrático y sus efectos jurídicos

El reconocimiento del principio democrático en las Constituciones del siglo XX, expresamente e/o inferido de las normas constitucionales que conceden la soberanía al pueblo y establecen el marco para que pueda ser efectiva, se fue imponiendo paulatinamente como fuente de legitimidad democrática del régimen

⁶⁹ En este sentido, RODRÍGUEZ MOLINERO, “¿Hay un orden jerárquico de valores en la Constitución” *cit.* pág. 511.

⁷⁰ DÍAZ REVORIO, *Valores superiores...* *cit.* págs. 560 y 561. De la misma manera, para RODRÍGUEZ MOLINERO no existe un orden jerárquico claro y concluso entre los valores constitucionales, y “lo que la Constitución ofrece (...) es un reconocimiento implícito de la preeminencia de unos valores sobre otros, lo que implica atribuirles un distinto rango; lo cual supone el punto de partida para la solución práctica, sobre todo jurisprudencial, de los conflictos o colisiones entre diferentes valores, principios y derechos fundamentales, aunque todos estén constitucionalmente reconocidos” (RODRÍGUEZ MOLINERO, “¿Hay un orden jerárquico de valores...?” *cit.* págs. 520 y 521).

constitucional⁷¹ y, por lo tanto, se conformó como piedra angular del Estado constitucional. Su carácter de principio constitucional no sólo le otorga valor jurídico, sino que por su propio significado se sitúa en la cúspide de la estructura normativa, dispersando sus efectos en todos los ámbitos de ejercicio del poder público. Es más, como enfatiza ARAGÓN, el principio democrático no es simplemente uno más de los principios generales, sino que es el principio *más fundamental* de los principios generales, por calificador de la forma de Estado, lo que le convierte también en el más general de todos. Señala el autor que “de ahí se deriva (y no sólo de la tan temida y tópica multivocidad del término) su carácter sumamente abstracto, necesitado para *intervenir* en el ordenamiento de ciertas conexiones”⁷². Esta relevancia del principio democrático no debe entenderse en un sentido de jerarquía con respecto al resto de valores y principios puesto que, como ha argumentado DÍAZ REVORIO, respecto a estos elementos no existen jerarquías rígidas dentro de la Norma Fundamental⁷³.

La naturaleza jurídica del principio democrático no ha sido cuestión pacífica en Derecho constitucional hasta bien entrado el siglo XX. El reconocimiento constitucional —y, por lo tanto, normativo— del principio democrático debió superar concepciones

⁷¹ LÓPEZ GUERRA, *Introducción... cit.* pág. 132.

⁷² ARAGÓN, *Constitución... cit.* pág. 102.

⁷³ Y, por esa razón, no pueden existir las conocidas como normas constitucionales inconstitucionales, puesto que toda la Constitución es obra del poder constituyente, que ha podido establecer excepciones a los valores y principios con carácter general, pero en buena lógica no ha podido incluir preceptos que puedan considerarse inconstitucionales (DÍAZ REVORIO, *Valores superiores... cit.* pág. 566). En contra, PÉREZ LUÑO, *Los derechos... cit.* pág. 62.

anteriores que negaban la existencia de un concepto jurídico de democracia. Pensadores clásicos, como SCHMITT, amparaban exclusivamente la noción de democracia como concepto *político*, como una definición del Estado derivada del reconocimiento de la soberanía al pueblo, y cuyos principios afectaban a la determinación de la unidad política como un todo, es decir, Legislación y Gobierno⁷⁴; pero, desde este punto de vista, la democracia carecía por sí mismo de efectos normativos.

Con independencia de que la democracia *también* pueda ser un concepto político, la doctrina constitucional posterior ha reivindicado la democracia como categoría jurídica, esto es, cuya validez viene determinada por su capacidad de realizar efectos jurídicos⁷⁵, de forma principal derivados de su carácter diferenciado, que proviene de la función legitimadora del principio democrático. Como afirma BÖCKENFÖRDE, el contenido de la democracia conlleva que el poder del Estado ha de articularse de tal forma que tanto su organización como su ejercicio deriven de la voluntad del pueblo o pueda ser atribuido a él. Esta afirmación cuenta con importantes

⁷⁴ SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*. Alianza, Madrid, 1982, pág. 263.

⁷⁵ Para ARAGÓN, el principio democrático debe jugar en nuestros días el papel equivalente al que desempeñó el principio monárquico en el Derecho público del siglo XIX. Señala el autor que “para ello es preciso vencer la inercia de viejas categorías, no con ánimo meramente iconoclasta (pues el Derecho no deja de ser un saber acumulativo), sino con el propósito de establecer un cambio de *perspectiva*, lo que significa abordar el problema en su misma raíz, esto es, extraer las consecuencias jurídicas pertinentes de la atribución al pueblo de la soberanía. De ahí que, en el fondo, la teoría constitucional no pueda ser más que la teoría jurídica de la democracia” (ARAGÓN, *Constitución... cit.* pág. 17).

repercusiones en la organización, funciones y procedimiento del Estado. “El cumplimiento de las tareas del Estado y el ejercicio de las competencias estatales necesita de una legitimidad que se retrotrae al pueblo mismo o que parte de él (...). Una vez establecida esta legitimidad, no puede volverse autónoma, sino que tiene que retrotraerse siempre y de una forma determinable a la voluntad del pueblo y ha de ser responsable ante el pueblo”⁷⁶. De esta forma, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA, la democracia no se reduce a unas determinadas prácticas electorales, sino que postula inexorablemente una determinada organización del Derecho y de sus instituciones centrales⁷⁷, y la función esencial del principio democrático va más allá de la simplemente definitoria —sin menoscabo de ésta— para conformarse como instrumento del que directamente se derivan efectos jurídicos.

Queda claro que el principio democrático goza de las funciones atribuidas a todos los principios constitucionales, comunes por lo tanto a una categoría de principios en el más alto nivel jerárquico. De este modo, uno de los principales efectos jurídicos de la vigencia del principio democrático es su desempeño como criterio interpretativo; pero también ha sido reivindicada en la doctrina su proyección normativa⁷⁸, que corresponde al legislador o al juez. En esta posibilidad, el principio democrático trasciende su mero uso como criterio de interpretación para poder ser utilizado, al igual que el resto de principios constitucionales, como instrumento de anulación de las leyes que no respeten su contenido y, por lo tanto, sean inconstitucionales.

⁷⁶ BÖCKENFÖRDE, *Estudios... cit.* pág. 47 y 55.

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “La democracia y el lugar de la ley”, *cit.* pág. 81.

⁷⁸ ARAGÓN, *Constitución... cit.* pág. 110.

La función legitimadora del principio democrático comporta que se le dote de un contenido real, vinculado al significado de la radicación del poder en el pueblo. En consonancia con lo expuesto anteriormente, son directamente dos los efectos exclusivos de esta vigencia del principio democrático: por una parte, de la vigencia del principio democrático se desprende la organización democrática de todos los órganos detentadores de poder público, esto es, la legitimidad democrática de los gobernantes, lo que hemos denominado *origen* democrático. Por otra parte, como señala ARAGÓN, no se trata sólo que se impongan procedimientos democráticos para la composición de los órganos públicos y para la expresión de voluntad de los mismos, sino de que, además, el principio democrático no deje en absoluta libertad a la mayoría para expresar la voluntad del Estado, puesto que se establecen determinadas normas materiales que se imponen incluso a la propia mayoría⁷⁹. Lo que implica la existencia de mecanismos de supervisión —lo que se ha denominado *control* democrático— que aseguren la esencia del más importante de los principios, que ofrezca al pueblo la posibilidad de realizar un seguimiento sobre la adaptación del gobierno a la voluntad democrática. En síntesis, el principio democrático, en referencia del poder público, exige tanto la legitimidad de la fuente —democracia en el origen— como el ejercicio del gobierno —control—, elementos contenidos en la afirmación de BÖCKENFÖRDE de que “la democracia como forma de Estado y de gobierno es así un principio de organización sobre la titularidad y el ejercicio del poder del Estado”⁸⁰.

⁷⁹ ARAGÓN REYES, MANUEL, “El principio democrático en la Constitución”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. II), pág. 845.

⁸⁰ BÖCKENFÖRDE, *Estudios... cit.* pág. 53.

3. LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a. La aplicación del principio democrático a la Administración Pública

El análisis del valor jurídico de los principios constitucionales derivados de la normatividad de la Constitución, así como la función de legitimidad propia del principio democrático, nos lleva a preguntarnos sobre los efectos derivados de la consagración del principio democrático sobre el arraigo democrático de aquellos órganos públicos entendidos en sentido amplio que, como la Administración Pública, no cuentan con una legitimidad directa sino que ésta reside, desde la consagración del principio democrático en el constitucionalismo, en el propio carácter democrático del Estado. No cabe duda de que, a través de la Constitución, los principios constitucionales ejercen sus funciones, colaborando en la transformación de la Administración Pública⁸¹ y en la configuración adecuada de su organización y funciones, por otra parte esenciales en el Estado constitucional; en esta sede cabe centrarse en cómo el principio democrático realiza su función legitimadora en referencia a la Administración Pública.

⁸¹ Cfr., en general, CARRASCO CANALS, CARLOS, “El ordenamiento jurídico administrativo: principios generales, valores superiores y Constitución”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

En la concepción tradicional de Estado de Derecho, como indica BASSOLS, ocupa un lugar absolutamente capital el principio de legalidad de la Administración Pública, hasta el extremo de que ambas concepciones —Estado de Derecho y principio de legalidad— se presentan histórica y dogmáticamente como inseparables⁸². El establecimiento del Estado de Derecho tuvo como consecuencia la sumisión de la Administración Pública a la ley, lo que implicó que la Administración, en su actuación, debía respetar y ajustar sus actos a las normas, que constituían precisamente su límite; supuso además la existencia de un control jurisdiccional reservado para el caso de que pudieran llevarse a cabo infracciones contra la legalidad administrativa⁸³. Las consecuencias a favor del ciudadano de la instauración del principio de legalidad de la Administración Pública son evidentes: una vez se consagran constitucionalmente los derechos fundamentales, la sumisión del Estado a la norma da origen a una relación jurídica entre el Estado y el individuo, en virtud de los cuales nacen de éste unos derechos, que la doctrina ha denominado *derechos públicos subjetivos*⁸⁴; el principio de legalidad de la Administración Pública transformó, por lo tanto, completamente la relación entre Estado y ciudadano.

Pero la sumisión del Estado a la ley es propia de la aplicación de del principio de legalidad y no es estrictamente producto de la aplicación del principio democrático; no obstante, el principio de legalidad, cabe insistir, se configura como requisito *sine qua non*

⁸² BASSOLS COMA, MARTÍN, “Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración en la Constitución”. *Revista de Administración Pública* nº 87, septiembre-diciembre 1978, pág. 146.

⁸³ LÓPEZ-NIETO, FRANCISCO, *La Administración Pública en España*. Ariel, Barcelona, 1989, págs. 192 y 193.

⁸⁴ *Ibidem*, pág. 195.

para garantizar la vigencia del principio democrático; en palabras de MENÉNDEZ, el principio de legalidad es de carácter medular en orden a la construcción de un Estado social y democrático de Derecho⁸⁵. Esta relación asimétrica de dependencia entre principio de legalidad y principio democrático —es posible la presencia de la sumisión del Estado a la ley en un Estado donde no rija el principio democrático, pero no al contrario— se demuestra claramente en el caso de la Administración Pública.

La Administración Pública, sin gozar de una legitimidad democrática directa, desarrolla las políticas diseñadas en las instancias legítimamente capacitadas para ello y, en el ejercicio de su actuación, sus decisiones repercuten en la constante relación entre el ciudadano y los poderes públicos. Si entendemos, por una parte, que en muchos casos, durante la realización de sus funciones, la Administración Pública toma decisiones derivadas de su carácter público y, por lo tanto, no puede ser ajena a los efectos jurídicos de la consagración de la democracia y, por otra parte, que el principio de sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, aun cuando se configura como el principio constitucional básico relativo a la Administración Pública⁸⁶, no le otorga el carácter democrático que debe ser propio de cualquier órgano público, cabe insistir en la cuestión de cómo desarrolla su función legitimadora el principio democrático en la Administración Pública de un Estado democrático.

⁸⁵ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, ADOLFO, “Principio de legalidad y sanciones administrativas: un caso concreto”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I), pág. 559.

⁸⁶ Como afirma PÉREZ TREMPs (PÉREZ TREMPs, PABLO, “La Administración Pública”, en AA.VV., *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, vol. II, pág. 192).

La respuesta no pasa, al menos en los sistemas constitucionales de nuestro entorno, por una democratización de la Administración Pública en el sentido de incorporar la representación y el pluralismo en la conformación y funcionamiento de la Administración. En este sentido, como indica PAREJO, mientras que en los órganos constitucionales representativos y, en concreto, en el Parlamento, el principio democrático tiene una especial relevancia, puesto que se trata no tanto de la realización material de las tareas estatales cuanto de la adopción de las decisiones básicas de precisión del orden social y económico a partir de la Constitución, en el caso de la organización administrativa el principio democrático —en este sentido de *representación*, se entiende— debe necesariamente entenderse de otra manera, toda vez que la Administración Pública persigue derechamente el cumplimiento material de los objetivos finales estatales, tal como se encuentran prefigurados por el ordenamiento⁸⁷. No cabe entender el principio democrático como una obligación de que todos los *administradores* sean elegidos democráticamente, porque el carácter de servicio bajo las instrucciones de los órganos democráticos legítimamente capacitados no requiere de esta propiedad. Como ya señalara SCHMITT, una Administración establecida directamente con arreglo al principio de la identidad democrática es prácticamente imposible “porque en la Administración (a diferencia del Gobierno) no hay representación alguna”⁸⁸.

⁸⁷ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Civitas, Madrid, 1983, pág. 11.

⁸⁸ SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit. pág. 263.

En efecto, en el constitucionalismo liberal la Administración Pública se conforma como una organización profesionalizada y jerarquizada de carácter puramente instrumental o servicial de la comunidad, dirigida a la satisfacción de los intereses generales. El ordenamiento jurídico, en su diversidad y extensión, determina el estricto marco en que desarrolla su actividad, y las decisiones políticas están reservadas a un órgano público directamente legitimado, principalmente el Ejecutivo, que es el órgano que está sujeto a control político, el cual en combinación con el mandato legal determina, en términos de DUVERGER, “los límites de los gobernantes”⁸⁹. Por lo tanto, en el esquema teórico no es necesaria la introducción de criterios de representación en la Administración Pública, puesto que, de acuerdo con las normas, su actividad se ciñe a la ejecución de las decisiones tomadas por aquellos que, a través de los cauces democráticos correspondientes, mantienen esta competencia y responden ante los controles institucionales incorporados en la ley.

Pero aun cuando el principio democrático no se aplica en toda su intensidad a un órgano al que, por su propia naturaleza, no puede ser aplicado, no se quiere decir con ello que los efectos del principio democrático sobre la Administración Pública sean inexistentes. Al contrario, sus consecuencias son determinantes para el anclaje democrático de la organización administrativa, puesto que la *democratización* de la Administración Pública es exigible en otro estadio, en un sentido más negativo que positivo: la conformación y funcionamiento de la Administración Pública no puede descuidar su relación de dependencia de los órganos públicos que toman las

⁸⁹ DUVERGER, MAURICE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Armand Coline, París, 1955, pág. 197 y ss.

decisiones que aquélla ejecuta, puesto que de ellos depende su legitimidad en el Estado democrático. En estos órganos públicos reside, además de la directa legitimidad del pueblo, la *responsabilidad* como cualidad del control necesario en el Estado democrático, elementos que deben contar con su traslación a la Administración Pública. Por su carácter instrumental, la Administración Pública no necesita de legitimidad democrática directa, sino de aquella que le proporciona su relación con aquellos órganos públicos a los que sí se aplica en toda su intensidad el principio democrático.

La legitimidad indirecta de la Administración Pública, necesaria por lo expuesto anteriormente, implica la necesaria sumisión de ésta a los criterios de los que depende su legitimidad democrática. No se trata, pues, de que el Estado incorpore la elección democrática de los funcionarios públicos, que es innecesaria por la naturaleza de las funciones que realizan, además de extraña en nuestros sistemas jurídicos e incluso inviable en las sociedades complejas. Pero la organización política en el Estado constitucional debe procurar que la conformación y el funcionamiento de la Administración Pública respeten, con las particularidades a que obliga su carácter instrumental, el principio de legitimidad democrática, lo que debe traducirse en la creación de los mecanismos que doten de contenido al principio democrático, esto es, que aseguren que la Administración Pública del Estado constitucional respeta —cabe insistir, teniendo en cuenta su singularidad— el *origen* y el *control* democráticos.

b. El origen democrático de la Administración Pública

Como se ha afirmado, del hecho de que la naturaleza de sus organización y funciones la Administración Pública no requiera incorporar un origen democrático directo no cabe concluir que la Administración, como cualquier otro órgano que emplee poder público, no necesite de una legitimidad democrática indirecta. La legitimidad de la organización administrativa no reside directamente en la propia Administración Pública, sino que ésta la obtiene de forma mediata, a través del resto del aparato estatal representativo⁹⁰ y, en particular, del Gobierno, poder del Estado bajo cuyas instrucciones principalmente se sitúa la Administración, puesto que a aquél corresponde la competencia general de ejecución; esta distinción es la que ha permitido a la doctrina diferenciar entre actos propiamente administrativos y actos de gobierno⁹¹.

Como es conocido, en el marco separación clásica de poderes es al Gobierno al que le corresponde la ejecución de los actos políticos, y cuenta para ello con una Administración al servicio de los intereses generales. Desde ese punto de vista, el origen democrático directo de la Administración Pública no sólo no es necesario en atención a sus funciones al servicio del Ejecutivo, sino que sería —en caso hipotético de que tuviera lugar— contraproducente, puesto que podría conducir a una serie de conflictos entre Gobierno y Administración provenientes de su fuente directa de legitimidad, la cual dotaría a la Administración Pública de la categoría de un *cuarto poder* del Estado, rompiendo con el diseño de sus funciones en el

⁹⁰ PAREJO, *Estado social... cit.* pág. 102.

⁹¹ Cfr., por todos, CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado, cit.* págs. 480 y ss.

Estado democrático. En palabras de DESDENTADO, “la Administración no es representante del pueblo y su voluntad no posee, por tanto, una legitimidad propia. Por su composición, su función y su naturaleza no democrática, la Administración ha de configurarse, necesariamente, como un ente dependiente. De ahí, precisamente, que esté sometida al control y dirección del Gobierno⁹², pues es la subordinación a un Ejecutivo dotado de legitimidad democrática directa lo que confiere a la Administración la suficiente legitimidad, con la que no puede contar de otro modo.

Puesto que la legitimidad democrática directa corresponde al Gobierno, es a éste al que en general debe estar sujeto la Administración Pública. Lo que significa, por otra parte, que es el Ejecutivo el que debe establecer los mecanismos de dirección de la Administración Pública y, por regla general, nombrar a las personas que deben conformar los puestos directivos, y establecer con ellas un vínculo jerárquico que acabe en el Gobierno en sentido estricto —esto es, Gobierno como órgano constitucional—, detentador de la función ejecutiva en su más alto nivel. Y, en el caso de que en la organización política del Estado constitucional se prevea, en casos concretos y por determinadas razones, sustituir la relación de subordinación entre el Gobierno y algún concreto sector de la Administración Pública, debe haberse previsto legalmente los mecanismos por los que se garantice el *origen* democrático, necesario en la organización administrativa del Estado constitucional.

⁹² DESDENTADO DAROCA, EVA, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 136-137.

c. El control democrático de la Administración Pública

El segundo elemento necesario para la aplicación del principio democrático es la necesidad de unos efectivos mecanismos de control. En el caso de la Administración Pública en el Estado constitucional, el control democrático toma dimensiones más relevantes, si cabe, puesto que en el trayecto entre el constitucionalismo liberal y el Estado constitucional, la organización estatal —y, en particular, su órgano ejecutivo— ha sufrido una transformación desde sus raíces, ha multiplicado sus funciones y ha ampliado su intervención a la mayoría de los sectores de actividad humana. Prescriptivamente, este aumento de la actividad y ámbito de actuación del Estado contemporáneo ha conllevado la transformación de la Administración Pública, que ha devenido en la consolidación de un sistema funcional de amplísimas funciones administradoras, lo que SÁNCHEZ MORÓN ha denominado *institucionalización de la burocracia*. A medida que los empleados públicos, en número creciente y poseedores de cualificaciones técnicas imprescindibles para el desempeño de las múltiples tareas administrativas, fueron arrancando garantías de estabilidad e inamovilidad en sus puestos de trabajo, la organización administrativa alcanzó cotas de relativa autonomía y redujo su dependencia del Gobierno⁹³ que, cabe recordar, es el vínculo de legitimidad democrática de la Administración Pública.

Cabe alertar sobre el peligro de obviar la necesidad de control de la Administración Pública, lo que la dotaría de una autonomía general impropia de sus funciones en el Estado democrático, y

⁹³ SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*. Espasa Calpe, Madrid, 1991, pág. 31.

atentaría directamente contra los requisitos del principio democrático. Si el control democrático debe conformar la organización de todo el poder público en el Estado constitucional, éste es necesario en su máximo grado en el caso que el órgano público no cuente con legitimidad democrática directa. Es en esta sede donde reside la importancia de un efectivo control democrático de la Administración Pública. Control que no puede limitarse exclusivamente al judicial, previstos para los casos en que existan indicios de que, en el ejercicio de sus funciones, la Administración Pública haya podido cometer un acto ilícito. La profundización en la democracia supone el destino de esfuerzos públicos al control democrático de la Administración Pública: el control parlamentario, más accidental; el control de la propia Administración a través de sus mecanismos internos; y fundamentalmente el control que realizado por el Ejecutivo, que por otro lado forma parte de sus competencias⁹⁴.

La exigencia del control de la Administración Pública que se deriva del principio democrático implica la consagración de la responsabilidad de la Administración. Sólo de esta manera puede el control ser efectivo, puesto que, salvando superadas teorías acerca de la incompatibilidad entre el reconocimiento de la soberanía y la responsabilidad del Estado⁹⁵, cuando tiene lugar una relación entre el Estado y los ciudadanos con intervención del poder público es manifiesto que los derechos de éstos pueden verse lesionados. Es una de las razones por la que, como se ha afirmado, el control sobre la Administración Pública no puede conformarse como un mero

⁹⁴ Cfr., en general, *ibidem*, págs. 33 y ss.

⁹⁵ Como la de DUGUIT; cfr. LÓPEZ-NIETO, *La Administración Pública... cit.* pág. 209.

mecanismo de supervisión destinado a tratar lo que la doctrina ha denominado responsabilidad *indirecta*, causada por actos ilegales de los funcionarios, sino también la responsabilidad *directa*, producto del ejercicio regular de la Administración Pública⁹⁶.

La función de control del Parlamento, se ha afirmado, es accidental porque, con independencia de que se incluyan comisionados que emitan los correspondientes informes sobre la actuación de la Administración —los conocidos *ombudsman*, figura generalizada en el moderno Derecho constitucional—, quien realmente es responsable de forma directa ante el Parlamento no son los cargos directivos de la Administración, sino el Gobierno como órgano constitucional. Lo que no significa que no pueda verse reforzada esta función de control parlamentaria cuando, con la motivación suficiente, se requiera incidir en la autonomía del órgano concreto respecto del Ejecutivo. Se trata, no obstante, de casos excepcionales donde la autonomía de la institución respecto del Gobierno juegue un papel relevante en el ejercicio de sus funciones, y que debe en todo caso tener en cuenta la capacidad del Legislativo para conducir esta fórmula de control.

En el Estado constitucional, con independencia de que la Administración Pública sea responsable *de* sus actos, en general lo es *ante* el Gobierno, puesto que a su vez el Ejecutivo es responsable del funcionamiento de la Administración ante el Parlamento. Por lo tanto, el control democrático de la Administración Pública debe ser impulsado y orientado por su órgano de dirección, que al tiempo es responsable final de la actuación de aquélla: el Gobierno. La ley debe prever un marco suficientemente amplio que otorgue capacidad al

⁹⁶ Cfr., en general, *ibidem*, págs. 208 y 209.

Ejecutivo para realizar este control, intrínseco a sus competencias y necesario para la vigencia del principio democrático.

Como en el caso del origen democrático, el control gubernamental sobre la organización administrativa sólo puede ser alterado legalmente y por razones que así lo justifiquen. En todo caso, dicha modificación puede afectar al responsable del control, el Gobierno; nunca en cuanto al control en sí, necesario en el Estado constitucional. Esto es, el control democrático de la Administración Pública es irrenunciable y el sujeto responsable del control debe ser, en general, el Gobierno, que sólo en casos excepcionales puede ser sustituido, manteniendo los elementos que resguarden la efectividad de dicho control.

CAPÍTULO II

La legitimidad democrática de la Administración Pública en la Constitución Española de 1978

1. CONSTITUCIÓN, ESTADO CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

a. La Constitución de 1978 y el Estado constitucional

La residencia formal de la soberanía en la nación data en España del siglo XIX. La Constitución que recogió por vez primera el concepto de soberanía nacional fue la de 1812, cuyo artículo 3 señalaba que la soberanía residía “esencialmente” en la Nación, principio que se convirtió en el valor político por excelencia de la Constitución en la lucha contra la soberanía del monarca propia del Antiguo Régimen⁹⁷; no obstante, la propiedad aparecía como condición para el acceso de los ciudadanos al Ejecutivo por lo que, como señala PEÑA, el dominio de la burguesía —que finalmente establecía cuál era la voluntad de la nación— quedaba asegurado⁹⁸. En los textos constitucionales de 1837 y 1869 se alude a esa

⁹⁷ TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN, *Breve historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, pág. 14.

⁹⁸ PEÑA, LUIS DE LA, “La idea de la soberanía en el Título Preliminar de la Constitución española”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. II), pág. 1299.

asignación formal de la soberanía a la nación, si bien en la Constitución de la Restauración desaparece de nuevo la mención que, explícitamente, no surge de nuevo —esta vez en referencia al pueblo⁹⁹— hasta la proclamación de la Constitución de 1978¹⁰⁰.

Por lo tanto, sin perjuicio de algunas puntuales proclamaciones del principio de soberanía popular de muy limitada operatividad jurídica, la residencia de la soberanía en el pueblo en el constitucionalismo español no se materializa hasta la proclamación de la Constitución de 1978. Como se analizará más extensamente, el primer artículo de la Constitución de 1978, cuando incluye el calificativo de Estado Social y Democrático de Derecho y radica la soberanía en el pueblo, consagra el principio democrático en nuestro sistema constitucional.

⁹⁹ La doctrina clásica ha diferenciado entre la soberanía nacional y la soberanía del pueblo. V. gr., para CARRÉ DE MALBERG, en la democracia el soberano es el pueblo, considerado en sus miembros individuales. “El pueblo es, en ella, lo que el monarca en la monarquía. En la democracia propiamente dicha, el pueblo es el centro y el origen de todos los poderes (...). ¿Es esto soberanía nacional? No: es más que soberanía nacional: es soberanía del pueblo. El soberano, aquí, ya no es la nación como persona abstracta, sino la masa de ciudadanos, considerados éstos como poseyendo cada uno el derecho primitivo de concurrir personalmente a la formación de la voluntad soberana” (CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, cit. pág. 901). La compatibilidad entre las dos concepciones de soberanía, afirma Hauriou, es imposible en buena lógica, por más que en algunos casos se haya dado, en la práctica una “especie de combinación o amalgama” de ambas concepciones (HAURIOU, *Derecho Constitucional...* cit. pág. 351).

¹⁰⁰ Con anterioridad, la Constitución de 1931 señalaba en su artículo 1 que los poderes de todos los órganos de la República emanaban del pueblo, si bien no se hace explícito el término *soberanía*.

El artículo 1.2 CE establece que “la soberanía nacional pertenece al pueblo español del que emanan los poderes del Estado”. Este precepto recoge el principio de legitimidad democrática en el que se funda toda la arquitectura constitucional¹⁰¹ y, como ha afirmado VARELA, la imputación de la soberanía al pueblo en lugar de a la nación no se reduce a un simple cambio semántico, sino que se quiso subrayar el carácter democrático, y no meramente liberal, del Estado constitucional español¹⁰². Esta radicación social del poder, como señala GARRORENA, cuenta a su vez con dos prolongaciones naturales: la elección de los representantes del pueblo español en las Cortes Generales —artículo 66.1 CE— y el hecho de que la justicia emane del pueblo —artículo 117.1 CE—. La exigencia de que el Ejecutivo cuente con la voluntad de los representantes del soberano para gobernar, según el artículo 99 CE, cierra el esquema de las previsiones constitucionales que se encargan de anudar el ejercicio del poder con la condición legitimadora que supone el consentimiento de la base social en la que, conforme a criterios

¹⁰¹ PEÑA “La idea de la soberanía...” *cit.* pág. 1304. En opinión de BALAGUER, es en la segunda parte de la expresión donde se manifiesta la necesaria articulación democrática del Estado constitucional: “no porque el pueblo sea soberano, sino porque en cuanto poder constituido y sometido al orden constitucional, actúa como referente necesario y fundamento último de la actuación de los otros poderes constituidos, de los demás poderes del Estado” (BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, “Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. II), pág. 1013).

¹⁰² VARELA SUANZES, JOAQUÍN, “Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española”. *Revista de Derecho constitucional* n^o 36, septiembre-diciembre 1992, pág.79.

estrictamente democráticos, la Constitución presume que radica la soberanía¹⁰³.

Esta asignación formal de la soberanía nacional al pueblo español va acompañada en la Constitución de 1978 por el reconocimiento expreso del Estado social y democrático de Derecho en el mismo artículo primero. Siguiendo a ELÍAS DÍAZ, los elementos constitucionales que conducen a la consagración constitucional del Estado de Derecho en su concepción amplia se reflejan de esta forma: la definición de Estado de Derecho como imperio de la ley, entendida como expresión de la voluntad popular, lo que implica la sujeción de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico; el mantenimiento de la limitación del poder a través de la consagración de la separación de poderes, con los controles correspondientes; la legalidad y posibilidad de fiscalización de la Administración, consistente en la actuación del Ejecutivo según la ley y con los convenientes mecanismos de control; y la defensa, protección y realización de los valores constitucionales y de los derechos fundamentales, razón de ser misma del Estado de Derecho y de la democracia¹⁰⁴, todos ellos garantizados en los diferentes preceptos de nuestra Constitución.

Las cuestiones relativas a la configuración de un sistema democrático en nuestro país a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 han sido ampliamente estudiadas en la doctrina¹⁰⁵ y, por lo que a este fin respecta, cabe insistir en una

¹⁰³ GARRORENA, *El Estado español... cit.* págs. 121 y 122.

¹⁰⁴ DÍAZ, "El Estado social..." *cit.* págs. 587 y ss. En similares términos, GARRORENA, *El Estado español... cit.* pág. 164 y ss.

¹⁰⁵ Cfr., en general, DÍAZ, "El Estado social..." *cit.*; GARRORENA, *El Estado español... cit.*

consideración principal, pilar para aplicar a nuestro país las necesidades de la Administración Pública propia de un Estado democrático: con independencia de que la profundización democrática mantenga el carácter de proceso y, por lo tanto, no esté terminado el trayecto que conduzca a una democracia *avanzada*, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, donde se consagran la radicación de la soberanía en el pueblo, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, la configuración de las instituciones públicas, en definitiva —como veremos— la vigencia del principio democrático, puede afirmarse que estamos en presencia de un Estado constitucional¹⁰⁶, en el cual son de aplicación todas las condiciones que aseguren la legitimidad democrática de la organización pública.

*b. Principios generales del Derecho
y principios constitucionales*

La recepción del concepto de Estado de Derecho, en su modalidad de Estado social y democrático de Derecho fue, como afirma BASSOLS, una de las aportaciones en el orden jurídico-político más significativas de la Constitución de 1978¹⁰⁷. Con dicha

¹⁰⁶ En este sentido, MARTÍN CUBAS, para quien “parece bastante claro que el modelo de democracia configurado por la Constitución de 1978 se asienta sobre unas bases democráticas cuyo núcleo esencial y no alterable por los poderes constituidos concuerda con los requisitos establecidos en las definiciones *mínimas* de democracia” (MARTÍN CUBAS, JOAQUÍN, *La democracia y el Tribunal Constitucional*. Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1996, pág. 343).

¹⁰⁷ BASSOLS, “Los principios...” *cit.* pág. 135. Para PECES-BARBA, por otra parte, no existen precedentes del artículo 1.1 CE en el Derecho histórico

consagración, nuestro texto constitucional superaba el estadio del *Rechtstaat* para adentrarse en la formación de un ordenamiento jurídico basado no exclusivamente en la primacía de la ley, sino —entre otras innovaciones— en la inclusión y correspondiente consagración de unos principios y valores fundamentales, necesarios para el adecuado desarrollo e interpretación constitucional.

Es necesaria una primera aclaración sobre el esfuerzo —que puede parecer reduccionista, pero su afán es simplificador— de asimilar, como lo hace buena parte de la doctrina, entre principios y valores constitucionales, y que denominaremos, en general, *principios constitucionales*¹⁰⁸, aunque no es posición pacífica entre la

español ni en Derecho comparado, por lo cual se trata de una aportación original del constitucionalismo español a la cultura jurídica y política contemporáneas. Cfr., en general, PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, *Los valores superiores*. Tecnos, Madrid, 1984.

¹⁰⁸ A favor de la no existencia de una diferenciación sustancial entre principios y valores, cfr. DÍAZ REVORIO, *Valores superiores... cit.* págs. 110-113; jurisprudencia (GARCÍA CANALES, “Principios generales y principios constitucionales” *cit.* pág. 154; LEGUINA VILLA, JESÚS, “Principios generales del Derecho y Constitución”, en AA. VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), pág. 3014, para quien hay una cierta relación de instrumentalidad necesaria entre los valores superiores y los principios constitucionales, lo que vendría confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En contra, cfr. FREIXES SANJUÁN, TERESA, y REMOTTI CARBONELL, JOSÉ CARLOS, “Los valores y principios en la interpretación constitucional”. *Revista Española de Derecho constitucional* nº 35, mayo-agosto 1992, págs. 98-99; HERNÁNDEZ GIL, “Sistema de valores...” *cit.* pág. 125, que observa en los principios una cierta estructura normativa, si bien no tan desarrollada como en las normas, mientras que los valores carecen de cualquier estructura normativa. En particular, el denominado principio

doctrina¹⁰⁹. Tal asimilación, como señala GARCÍA CANALES, aunque matizable en el plano teórico, es justificable porque, en suma, ambos conceptos se refieren a un mismo ordenamiento jurídico, expresan los enunciados más generales y de mayor fuerza del ordenamiento, y existe una relación entre principios y valores, por cuanto algunos valores encuentran su encarnación en un principio, y en otro hay una conexión con afirmaciones constitucionales, que tienen la consideración de principios constitucionales¹¹⁰. También la jurisprudencia constitucional se produce esta equiparación del significado de valores superiores y principios constitucionales¹¹¹, refiriéndose en varias ocasiones a los elementos del artículo 1.1 CE como principios y como valores¹¹². Por ello, se puede afirmar con DÍAZ REVORIO que, sin que pueda encontrarse un criterio infalible para distinguir, en nuestra Constitución, entre valores y principios, en realidad existe un *sistema constitucional de valores*, propio de la

democrático es una calificación del Estado —recogida en el artículo 1.1 CE— convertida en principio, ampliamente utilizado por la doctrina y la jurisprudencia (GARCÍA CANALES, “Principios generales y principios constitucionales” *cit.* pág. 154); RODRÍGUEZ MOLINERO, “¿Hay un orden...?” *cit.* págs. 512 y ss.

¹⁰⁹ Cfr., DÍAZ REVORIO, *Valores superiores e interpretación... cit.*, en particular págs. 101-114.

¹¹⁰ GARCÍA CANALES, “Principios generales y principios constitucionales” *cit.* pág. 153. Puede verse un resumen de las posturas doctrinales en MERINO MERCHÁN, JOSÉ FERNANDO, “Valores superiores del ordenamiento. Artículo 1.1 de la Constitución”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), págs. 3419 y ss.

¹¹¹ Cfr. VILAS NOGUEIRA, JOSÉ, “Los valores superiores del ordenamiento jurídico”, *cit.* pág. 96 y ss.

¹¹² DÍAZ REVORIO, *Valores superiores... cit.* págs. 110-113.

Constitución, al cual pertenecen buena parte de dichos principios y valores¹¹³.

Por otra parte, en nuestro ordenamiento jurídico está regulada la importante diferencia entre los principios generales del derecho y los principios constitucionales: mientras que aquéllos son —en virtud del artículo 1.1 del Código Civil— una fuente del ordenamiento jurídico español, los principios constitucionales forman parte de la Constitución y, por lo tanto, son norma jurídica —dentro del carácter normativo de nuestro texto fundamental, consagrado en su artículo 9.1—, por lo cual se cumple su función informadora del ordenamiento jurídico y, dentro de este, del resto de principios generales del Derecho. Está, por lo tanto, reconocida la superioridad jerárquica de los principios constitucionales sobre los principios generales del Derecho¹¹⁴ y, en este sentido, pueden ser considerados —como

¹¹³ *Ibidem*, pág. 552.

¹¹⁴ En este sentido, EZQUIAGA, “La función...” *cit.* pág. 3238; GARRIDO FALLA, FERNANDO, “Las fuentes del Derecho en la Constitución española”, en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I), págs. 44 y 45, para quien “algunos principios, al positivarse, se han convertido en auténticas normas jurídicas y han dejado ser *principios generales del Derecho*. Al invocarse ante el Tribunal Constitucional se invocará una fuente escrita de Derecho, es decir, una ley (constitucional); la primera de las fuentes del Derecho, tanto según el Código Civil como la Constitución”; RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, “La Constitución como fuente del Derecho”, en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I), pág. 71, quien ha afirmado que la positivación de los principios fundamentales no da lugar a derechos judicialmente exigibles, pero no por ello cuentan con menos importancia, por cuanto constituyen una directriz básica para la interpretación de la Constitución, y cuyo carácter “dota de

manifiesta GARCÍA CANALES— una especie dentro del *genus* de los principios generales¹¹⁵.

*c. El valor jurídico y la identificación
de los principios constitucionales*

Propio de un Estado constitucional es, como hemos visto, la eficacia jurídica de los principios constitucionales, y la doctrina más temprana ha insistido en la normatividad de los principios constitucionales en la Constitución española. Apenas aprobada la Constitución, BASSOLS afirmaba que el texto constitucional participa plenamente de la orientación de vincular los preceptos positivos a principios generales superiores al sistema constitucional¹¹⁶. Para ello, la Constitución había incorporado un Preámbulo con indudables principios axiológicos y una gran carga valorativa para deducir criterios y parámetros de interpretación del propio orden constitucional y del ordenamiento jurídico ordinario, así como hizo patente su voluntad de plasmar positiva y normativamente algunos de estos principios mediante la introducción de un Título preliminar como parte integrante de la propia Constitución. De esta forma, quedaba eliminada toda duda sobre su eficacia vinculante para la integridad de la vida estatal y jurídica¹¹⁷.

una elasticidad profunda a la Constitución cuyo contenido puede así acomodarse al cambio histórico y social”.

¹¹⁵ GARCÍA CANALES, “Principios generales...” *cit.* pág. 149.

¹¹⁶ En este sentido, sobre la posición de superioridad y primacía de los valores, cfr. HERNÁNDEZ GIL, “Sistema de valores...” *cit.* pág. 124.

¹¹⁷ Continúa el autor afirmando que “este Título preliminar cumple una función similar a la de acotar un ámbito de superlegalidad constitucional con eficacia vinculante y de interpretación general de la Constitución. En

La eficacia jurídica de los principios constitucionales ha sido reafirmada por nuestra jurisprudencia constitucional. Tempranamente, el Tribunal Constitucional concluyó que los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, que debe ser interpretado de acuerdo con los mismos. Estas expresiones fueron las que utilizó el máximo Tribunal en su sentencia 4/81, de 2 de febrero, donde declaró inconstitucionales varios artículos de la Ley de Bases del Régimen Local¹¹⁸. En dicho fallo, el Tribunal no conformó a los principios generales del derecho exclusivamente como criterios interpretativos, sino que señaló que allí donde exista la oposición entre la ley y los principios generales plasmados en la Constitución, y esta oposición sea irreductible, “tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la

otras partes de la Constitución es posible percibir la formulación análoga de principios informadores, bien en preceptos aislados, bien en bloques normativos”. (BASSOLS “Los principios del Estado...” *cit.* pág. 140). La normatividad de los principios en la Constitución Española ha sido ampliamente defendida; al respecto, puede consultarse asimismo LÓPEZ MEDEL, JESÚS, “La seguridad jurídica como principio o valor constitucional: su efectividad en el área preventiva de la seguridad jurídica de los derechos privados”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V); PECES-BARBA, *Los valores... cit.*; PÉREZ LUÑO, *Los derechos... cit.* pág. 61 y ss., para quien la normatividad de los valores y principios de la Constitución ofrecen la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad por su infracción.

¹¹⁸ Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

misma, como no puede ser de otro modo”¹¹⁹. Estos relevantes efectos principios y valores constitucionales han sido objeto de jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional¹²⁰ que, por otra parte, ha desarrollado considerablemente la posición de los principios constitucionales en nuestro ordenamiento jurídico¹²¹.

Esta misma condición jurídica de los principios constitucionales conlleva a que el primer trabajo al respecto del intérprete constitucional sea proceder a su identificación. Todos los principios, por su propia naturaleza constituyen proyecciones normativas a partir de elementos reglados¹²², por lo que no tienen la estructura de una norma jurídica. Están, por ello, caracterizados en su funcionamiento por un alto grado de indeterminación, puesto que su principal función es la informadora del ordenamiento jurídico. Pueden adoptar diferentes estructuras en el texto constitucional: algunos de los principios constan expresamente en la Constitución¹²³,

¹¹⁹ Fundamento jurídico 1.B de la STC 4/81, de 2 de febrero.

¹²⁰ V. gr., la Sentencia 32/85, de 6 de marzo, sostuvo el pluralismo político consagrado en el artículo 1 CE “como un valor fundamental” que sirvió para anular un Acuerdo del Ayuntamiento de La Guardia que establecía una composición no proporcional de las comisiones informativas del Ayuntamiento.

¹²¹ Entre otras cuestiones, el Tribunal Constitucional ha afirmado la unidad sistemática de los principios generales en la Constitución, y el valor normativo de todos los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución, y no únicamente los expresamente citados en el artículo 9 CE. Cfr. LEGUINA, “Principios generales...” *cit.* págs. 3024 y ss.

¹²² FREIXES y REMOTTI, “Los valores...” *cit.* pág. 103.

¹²³ O, como ha ocurrido en varios supuestos, el Tribunal Constitucional ha elevado un artículo de la Constitución a la categoría de principio constitucional. La principal fuente de principios constitucionales para el

otros deben deducirse en una interpretación operativa a partir de las reglas constitucionales¹²⁴, y una tercera categoría proviene de una dimensión histórica que ha venido siendo regularmente reconocida como propia de todo sistema jurídico¹²⁵.

Como fuentes del Derecho que son, los valores y principios consagrados en la Constitución disfrutan, al igual que los principios generales del Derecho, de su condición de informadores del ordenamiento jurídico; pero por su inclusión en la Norma Fundamental despliegan la eficacia propia de los preceptos constitucionales y, de esta forma, pueden funcionar como parámetro de constitucionalidad de cualquier norma infraconstitucional¹²⁶. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, las funciones de los principios constitucionales son, como ha descrito EZQUIAGA, tanto integradoras como interpretativas: la primera, menos frecuente, utiliza los principios como medio para llenar lagunas legales; la segunda consigue que los principios constitucionales justifiquen, ante la pluralidad de significados del enunciado, la elección del significado que mejor se adecua a lo establecido en el principio¹²⁷.

Tribunal Constitución ha sido el Título Preliminar. Cfr. EZQUIAGA, “La función...” *cit.* pág. 3243 y ss.

¹²⁴ El Tribunal Constitucional ha deducido la existencia de un principio de un artículo de la Constitución, incluso en determinadas ocasiones sin apreciar claramente una conexión *lógica* entre el principio enunciado y el precepto que le sirve de apoyo. Cfr. *ibidem*, *cit.* págs. 3245 y ss.

¹²⁵ FREIXES y REMOTTI, “Los valores...” *cit.* pág. 102.

¹²⁶ DÍAZ REVORIO, *Valores superiores...* *cit.* pág. 553.

¹²⁷ El autor matiza que la función interpretativa es, según el Tribunal Constitucional, propia tanto de los principios constitucionales como de los principios generales del Derecho (EZQUIAGA, “La función...” *cit.* pág. 3252 y ss).

A pesar de que los principios, por su propia naturaleza, no pueden tener un contenido material absoluto, la dificultad de su configuración material no puede justificar que el intérprete tanto legislativo como jurisdiccional quede eximido de su obligación de afrontar la aplicación e interpretación de los mismos¹²⁸; por el contrario, a causa de su carácter jurídico vinculan a todos los poderes públicos, tanto en el sentido negativo, con el fin de impedir la actuación contraria a los mismos, como, llegado el caso, en el sentido positivo de impulsar determinadas actuaciones para su realización¹²⁹. Como ha afirmado en relación a los valores PECES-BARBA, a partir de la Constitución todos los operadores jurídicos realizan una tarea interpretativa, y no se puede pretender que la interpretación sea un monopolio del Tribunal Constitucional; en particular, el legislador interpreta los valores al utilizarlos como guía inspiradora en cualquier materia desarrollada por la Ley¹³⁰.

¹²⁸ FREIXES y REMOTTI, "Los valores..." *cit.* pág. 109.

¹²⁹ Como señala DÍAZ REVORIO, —en referencia a los valores constitucionales— quien propone que, en el mencionado sentido positivo, "pueden presentarse algunas dificultades para articularlos como mandatos jurídicos, aunque creemos que con carácter general puede admitirse tal configuración" (DÍAZ REVORIO, *Valores superiores...* *cit.* pág. 553)

¹³⁰ PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, "Los valores superiores", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I), págs. 39-42.

2. LA VIGENCIA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

a. La configuración del principio democrático

La democracia como principio de legitimidad interna en la Constitución, como se ha hecho referencia, encuentra su expresión formal en el artículo 1 CE, que declara a España como un *Estado social y democrático de Derecho* —apartado primero—, y afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado —apartado segundo—. Se trata, por tanto, de un principio, el democrático, extraído del concepto de Estado social y democrático de Derecho y de la atribución de la soberanía al pueblo¹³¹ y que, en el sentido de lo expresado anteriormente, forma parte del Derecho positivo de la Constitución¹³².

Pero, como señala ARAGÓN, la expresión formal de democracia no hubiera sido suficiente para hacer valer esta previsión como principio de legitimidad interna si no se hubiera organizado constitucionalmente el poder en coherencia con esa atribución¹³³. Por ello, el artículo 1 de la Constitución es exclusivamente la base formal sobre la que se asienta la inferencia del conocido como principio

¹³¹ PEÑA, “La idea de la soberanía...” *cit.*, pág. 1304.

¹³² RUBIO LLORENTE, “La Constitución...” *cit.*, pág. 71.

¹³³ ARAGÓN, *Constitución...* *cit.* pág. 27. Cabe, *a sensu contrario*, afirmar que podría no haberse establecido explícitamente el término *democrático*, y haberlo inferido de la organización y garantías constitucionales. Entre los países de nuestro entorno, es lo que acontece en Austria, donde no se formula literalmente el principio pero no por ello deja de regir el Estado democrático de Derecho (SCHAMBECK, “Valores y principios...” *cit.* págs. 274 y 275).

democrático, pero su determinación corresponde a la estructura general constitucional precisada en las reglas reguladoras de los órganos públicos y de la participación de los ciudadanos en la vida política, social y económica¹³⁴. Es el desarrollo, dentro del mismo texto constitucional, de dicho principio, el que da contenido a la definición de democracia.

Hemos visto cómo la proclamación de la soberanía del pueblo y la correlativa organización del Estado sobre esta radicación de la soberanía legitima democráticamente el origen de los poderes públicos. La fórmula “Estado democrático” significa, como apuntó BASILE, que los gobiernos cuentan con una legitimidad democrática, en base a la elección por sufragio universal de asambleas representativas con participación de una pluralidad de partidos¹³⁵; pero no incluye exclusivamente esta referencia la participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes. El haber desprendido el principio democrático de la anterior fórmula le concede consecuencias propias a la democracia como principio constitucional y, en particular, efectos internos sobre la formación de los órganos públicos: la necesidad de que todos éstos deban configurarse con la necesaria legitimidad democrática, propia de un Estado constitucional.

Por otra parte, la Constitución de 1978 también incorpora los necesarios mecanismos de control de los poderes públicos que, como hemos visto, es un elemento necesario para la plena vigencia del

¹³⁴ FREIXES y REMOTTI, “Los valores...” *cit.* págs. 102 y 103.

¹³⁵ BASILE, SILVIO, “Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas, en PREDIERI, ALBERTO, y GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (dirs.), *La Constitución española de 1978*. Civitas, Madrid, 1980, pág. 267.

principio democrático. Los diferentes poderes del Estado cuentan con sistemas de control interdependientes, basados a su vez en la legitimidad que para dicha función les otorga la Constitución. A esta conclusión llega MARTÍN-RETORTILLO cuando afirma que la Constitución no reconoce ninguna transposición mecánica de modelos rígidos, una radical separación de poderes, sino que ofrece un complejo sistema de mecanismos, previstos para la contención, freno o simple garantía de los diversos poderes¹³⁶. Con todo, la profundización en la democracia podrá significar, en un futuro, aumentar los mecanismos de control de y entre los órganos públicos.

b. La vigencia del principio democrático

La consideración formal de la democracia como un principio constitucional comporta, como ha señalado la doctrina¹³⁷, su efectividad jurídica, esto es, su activación como *Derecho*. Capital en el entramado de disposiciones de la Norma Fundamental —aunque poco desarrollado en los concretos mandatos constitucionales—, el principio democrático debe regir de acuerdo con su finalidad, esto es, como legitimador de los poderes del Estado. En este sentido, sus efectos son de vital importancia, en particular en la configuración legal de los órganos públicos y en la necesidad, derivada de su vigencia, de dotarlos de los debidos requisitos del Estado democrático y que dotan de contenido al principio democrático.

El reconocimiento de la vigencia del principio democrático ha tenido también lugar en la doctrina desde una postura crítica. Para

¹³⁶ MARTÍN-RETORTILLO, “De la separación...” *cit.* pág. 60.

¹³⁷ ARAGÓN, *Constitución...* *cit.* pág. 100 y ss.

APARICIO, el texto constitucional español no ofrece tanta cobertura al carácter democrático del Estado como, por ejemplo, a la regulación del Estado de Derecho. El carácter *democrático* se plasma en la Constitución como principio, y sólo alcanza su plenitud jurídica en la regulación infraconstitucional; esto es, “la democracia estatal es, sobre todo, una democracia de *configuración legal* (...). En síntesis, el modelo democrático sufre una evidente atenuación en su fuerza normativa dentro del propio texto constitucional”¹³⁸; en palabras de GARRORENA, la Constitución de 1978 cumple “discretamente” —se diría que en los términos que son habituales en el constitucionalismo comparado de nuestro entorno— con las condiciones que exige una definición democrática del poder¹³⁹.

Siendo conscientes de que, como se ha afirmado, la Constitución de 1978 podría haber incidido en mayor medida en su *carácter democrático* y haber recogido un mandato exhaustivo acerca de las exigencias de una democracia avanzada, con mayor razón si cabe deben las leyes tener en cuenta las exigencias del principio democrático, que a la postre, en la Constitución Española se desvela como un conjunto de mínimos que no deben transgredir los poderes públicos. En el caso —que no se da en nuestra Constitución— de un desarrollo *fuerte*¹⁴⁰ del carácter democrático, con mandatos concretos que incidieran en éste, el ordenamiento jurídico debería contar para su conformación con multitud de normas organizativas, protectoras y promotoras, que en estos momentos no existen; por

¹³⁸ APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, “Modelo constitucional de Estado y realidad política”, en ANDRÉS IBÁÑEZ, PERFECTO (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Trotta, Madrid, 1996, pág. 34.

¹³⁹ GARRORENA, *El Estado español...* cit. pág. 123.

¹⁴⁰ En términos de APARICIO, “Modelo constitucional de Estado...” cit. pág. 34.

ello, la libertad del legislador es mucho mayor que la que hubiera tenido lugar en el caso de que el constituyente hubiese hurgado en mayor medida en el carácter *democrático* del Estado y, por ello, es necesario alertar sobre la necesidad de que el principio democrático sea *efectivamente* aplicado.

Por ello, el hecho de que esta insistencia en el carácter democrático no tuviera lugar obliga a dotar de la mayor importancia a la efectividad jurídica del principio democrático en la Constitución de 1978. Aunque el ámbito general de aplicación propio de este principio constitucional no va acompañado de las disposiciones concretas que profundizarían en el carácter democrático del Estado, sin la máxima vigencia del principio democrático podría quedar desvirtuada la Constitución *democrática*, lo que pondría en peligro la misma existencia de la Constitución en su sentido material y, con ello, el reconocimiento en nuestro país del Estado constitucional.

3. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a. La instrumentalidad de la Administración Pública

A pesar de que, en un sentido amplio del término, la Administración Pública es un *poder público* —en referencia a su necesidad, permanencia y estabilidad, y desde el punto de vista de su cometido dentro del Estado, esto es, servir con eficacia el interés

general¹⁴¹—, la Constitución de 1978, de la manera que hemos visto ocurre en nuestro entorno constitucional, no le confiere unos criterios propios, internos y exclusivos, de legitimidad democrática. No se trata de un déficit de la Norma Fundamental, sino que proviene de una concepción, propia del Estado constitucional, que configura la Administración Pública como una organización instrumental al servicio de la misión que tiene encomendada el Gobierno¹⁴² y, por lo tanto, ni necesita ni es conveniente introducir en su configuración elementos de legitimidad democrática directa, como podría ser el criterio de representación.

Acertadamente por lo tanto, la Constitución de 1978 no confiere criterios propios de legitimidad a un poder público subordinado, y asigna la dirección de la Administración Pública al Ejecutivo, democráticamente elegido por el Parlamento, que se convierte en el centro de decisión política que, para llevarse a cabo, necesita de la Administración Pública. La instrumentalidad de la Administración Pública permite, como también en el caso español ha

¹⁴¹ MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, “La Administración Pública: naturaleza jurídica”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, págs. 501 y 502. También en este sentido, PAREJO, *Estado social... cit.* págs. 105 y ss.,

¹⁴² ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, “Gobierno y Administración”, en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO (dir.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 321 y 322.

hecho la doctrina¹⁴³, distinguir entre los *actos de gobierno*, aquellos a través de los cuales se indican políticas públicas, y que son propios del Ejecutivo, de los *actos administrativos* que, si bien son propios de la Administración Pública, pueden ser realizados también por el Ejecutivo, que de ese modo actúa en el mismo marco de condiciones que la Administración.

Pero la Administración Pública española, al no ser un centro autónomo de dirección ni de decisión, debe actuar de acuerdo con su carácter instrumental y con el objetivo constitucional indicado en el artículo 103 CE: servir con objetividad los intereses generales. La objetividad requiere que las decisiones políticas no sean tomadas por la Administración Pública pues, como señala MEILÁN, “el carácter democrático de los gobiernos legitima el poder de dirección, pero también, al suponer la alternancia en el poder propia del pluralismo, requiere que se asegure la neutralidad política de la Administración”, lo que en el texto constitucional se expresa con el principio de objetividad y se reitera con la garantía de imparcialidad de los funcionarios públicos¹⁴⁴.

Tal mención a la *objetividad* de la Administración Pública constituye una importante limitación en la actuación de los *administradores*, puesto que elimina la arbitrariedad y, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA, excluye que la norma habilite una potestad discrecional global para que la Administración pueda decidir lo que libremente se les ocurra a sus gestores en su actuación. Señala el autor que “el artículo precisa, y su interpretación es, en verdad,

¹⁴³ Por todos, en general, LÓPEZ GUERRA, LUIS, “Funciones del Gobierno y dirección política”. *Documentación administrativa* nº 215, julio-septiembre 1988.

¹⁴⁴ MEILÁN, “La Administración...” cit. pág. 502.

inequívoca, que la Administración ha de adoptar una actitud servicial, pero no ante cualquier interés, ante cualquier ocurrencia de los gestores, sino precisamente hacia un sector de los intereses con los que puede encontrarse y que caracteriza como intereses generales”¹⁴⁵, a los que expresamente alude el artículo 103 CE.

Tampoco son los propios *administradores* los que deciden qué son los intereses generales que deben servir, pues no están legítimamente habilitados para ello. Sólo los órganos democráticamente elegidos a los que se les asigna constitucionalmente estas competencias —esto es, el Legislativo y el Ejecutivo— pueden determinar cuáles son los intereses generales a los que se refiere la Constitución. Se trata, como indica SÁNCHEZ MORÓN, de la definición de los intereses generales por el binomio Parlamento-Gobierno, y se establecen en las leyes, los reglamentos gubernativos y por medio de instrucciones, objetivos y prioridades que en cada momento señalen los órganos políticos superiores¹⁴⁶. La ley establece el marco jurídico para la determinación del interés general, y el Ejecutivo, en su ejercicio habitual y legítimo de su función de gobierno, en el marco de cada norma concreta aquellos aspectos no contemplados por aquella para la determinación del interés general. Incluso, ha señalado PAREJO, la Constitución limita la participación de los ciudadanos en la Administración Pública para que no sea posible que a través de la intervención de los ciudadanos se desnaturalice la voluntad administrativa de realización del interés general¹⁴⁷. El carácter instrumental de la Administración Pública

¹⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Democracia, jueces y control de la Administración*. Civitas, Madrid, 1996, págs. 225 y 226.

¹⁴⁶ SÁNCHEZ MORÓN, *El control de las Administraciones... cit.* pág. 60.

¹⁴⁷ PAREJO, *Estado social... cit.* págs. 103 y 104.

conlleva que se le niegue la capacidad decidir por ella misma cuáles son los intereses generales a los que debe servir.

La Constitución establece una serie de requisitos de organización y funcionamiento que estima necesarios para la conveniente realización del servicio a la sociedad. Por una parte, dispone el principio de legalidad en la configuración de los órganos de la Administración, que deben ser creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley —artículo 103.2 CE—. Por otra, incorpora una serie de principios, además del ya referido de objetividad: los de eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración, “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” —artículo 103.1 CE—, a los que debe sumarse el de imparcialidad de los funcionarios públicos —artículo 103.3 CE—, lo que implica la ausencia de intervención en la actuación administrativa de criterios de arbitrariedad, vías de hecho o desviación de poder¹⁴⁸.

Cabe finalizar teniendo en cuenta que estas garantías para la conformación de una Administración Pública *instrumental* podrían haber visto mermada su vigencia si la Constitución no hubiera establecido la aplicación a la organización administrativa del principio de legalidad, que se contiene —entre otras disposiciones¹⁴⁹— expresamente en su artículo 9.2, cuando declara que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Como se ha afirmado, entre los *poderes públicos*, en sentido amplio, debe entenderse incluida la Administración Pública¹⁵⁰. La legitimidad democrática de la

¹⁴⁸ ÁLVAREZ CONDE, “Gobierno y Administración”, *cit.* pág. 322.

¹⁴⁹ Como las referencias a la Constitución, la ley y el Derecho en los artículos 97 y 103.1 CE.

¹⁵⁰ Así, BASSOLS, “Los principios...” *cit.* pág. 147.

Administración Pública en España está, por lo tanto, directamente relacionada con su dependencia del entramado de los poderes públicos, legitimados democráticamente por la intervención de la ciudadanía en su composición y, en particular, del Gobierno, principal responsable de la dirección y el control de la Administración Pública.

b. La dirección de la Administración Pública

Si el Gobierno cuenta con la Administración Pública para la directa ejecución de sus decisiones, y es responsable de su actuación, la Constitución debe consagrar la competencia de dirección de la Administración Pública por parte del Gobierno. Así ocurre en nuestro caso donde la función de dirección de la Administración Pública corresponde, de acuerdo con el artículo 97 CE, al Gobierno, lo que incluye la delimitación de su estructura y organización y el nombramiento de los altos cargos que ocupan los lugares superiores de la Administración, entre otras funciones¹⁵¹. Puede afirmarse, con LÓPEZ GUERRA, que la función de dirección implica una capacidad de impulso originario, de creación, que se atribuye a un órgano y no a otros, y que puede calificarse de política por cuanto se trata de una dirección innovadora y creadora, y no meramente ejecutora de mandatos de otros¹⁵².

¹⁵¹ Cfr., en general, LÓPEZ CALVO, JOSÉ LUIS, *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Tecnos, Madrid, 1996, págs. 335 y ss.

¹⁵² LÓPEZ GUERRA, "Funciones del Gobierno y dirección política", *cit.* pág. 26.

La relación entre el Gobierno y la Administración Pública es, pues, de subordinación¹⁵³. Si la función ejecutiva la predica expresamente la Constitución respecto al Gobierno, mayor controversia impone la llamada *función de gobierno* que, como afirma LÓPEZ GUERRA, podría reconducirse en la literalidad a la capacidad de dirección, que en nuestro ordenamiento jurídico determina el artículo 97 CE. Según este autor, dicha función del Poder Ejecutivo se referiría a la intervención decisiva de éste —si bien también participan el resto de órganos constitucionales, en particular el Legislativo— en la fijación de los fines a alcanzar por la comunidad política y la provisión de los medios adecuados para su consecución; la actividad puramente ejecutora de la Administración difícilmente sería posible sin una previsión de medios, sin el establecimiento de las prioridades que se estimen convenientes, sin un permanente control; por ello, como conviene LÓPEZ GUERRA, “*la dirección de Administración implica, pues, una capacidad de designación de unos altos escalones de la Administración, en los que confluya la legitimidad política del Gobierno con la capacidad técnica exigida para el correcto desarrollo de las tareas administrativas*”¹⁵⁴. Por ello,

¹⁵³ Por lo que, como señala XIFRA, la Administración aparece doblemente subordinada: por una parte, subordinada a la ley, que la habilita para actuar y al mismo tiempo establece los límites de esa actuación; por otra parte, subordinada a las superiores instancias políticas (XIFRA HERAS, JORGE, “El Gobierno y la función política”, en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. II , pág. 1847)

¹⁵⁴ LÓPEZ GUERRA, LUIS, “La posición del Gobierno en la Constitución española”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, págs. 359 y 360.

aunque los *administradores* forman parte de un cuerpo de funcionarios de carrera —cuyo estatuto aparece trazado en el artículo 103.3 CE—, en el escalafón administrativo se reservan los puestos de dirección —llamados “de confianza” por cuanto, en efecto, necesitan de la *confianza* del Ejecutivo, que finalmente responde por ellos ante los órganos constitucionales de control— a una serie de cargos de libre nombramiento y remoción.

Por lo tanto, la responsabilidad sobre la dirección de la Administración Pública justifica el nombramiento de aquellas instancias de la Administración pública que deben tomar decisiones políticas, y dentro de éstos, así como entre éstos y la organización propiamente administrativa, debe regir el principio de jerarquía, en cuya cúspide se sitúa el Gobierno. Como ha manifestado SANTAMARÍA, desde el punto de vista de la teoría política es innegable que carece de sentido, globalmente, trazar una línea divisoria entre los Ministros y los demás altos cargos de la Administración; línea divisoria que llevaría a considerar a los ministros, colectivamente considerados, como Gobierno, y a los altos cargos como Administración¹⁵⁵. Los altos cargos cuentan con un fundamental rol en la estructura del Ejecutivo: dirigir, estableciendo las políticas necesarias de acuerdo, en todo caso, con las decisiones superiores, de los órganos concretos de la Administración Pública. Qué duda cabe que si esta zona gris de la Administración Pública no es Gobierno en el sentido estricto, en nuestro ordenamiento jurídico, del artículo 98 CE —según el cual el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley—, sí

¹⁵⁵ SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, “Gobierno y Administración: una reflexión preliminar”. *Documentación Administrativa* n^o 215, julio-septiembre 1988, pág. 71.

es Gobierno en un sentido amplio, considerado desde el prisma de las funciones más que de la estricta organización.

Con independencia de que se insista más adelante en esta cuestión en particular referencia a nuestro ordenamiento jurídico, debe adelantarse ahora que la consagración constitucional de la dirección de la Administración Pública como competencia del Ejecutivo goza de la protección de la norma en la jerarquía más alta del ordenamiento jurídico y su violación sin motivo suficiente atentaría contra el sistema de competencias entre poderes públicos diseñado en la Constitución y, por lo tanto, contra la propia norma. Por ello, como indica LÓPEZ GUERRA, no sería posible atribuir al Parlamento una función genérica de dirección política que le habilitase para sustituir el Poder Ejecutivo en aquellas tareas que, aun cuando no aparecieran mencionadas expresamente en la Constitución, le corresponden, por conexión o por la naturaleza de las cosas, en virtud de la cláusula del artículo 97 CE.

Se trataría, por lo tanto, de la existencia de un ámbito reservado a la acción del gobierno, del que según esta tesis debiera excluirse la intervención de otros órganos constitucionales que, en caso de producirse, se trataría de una intervención constitucionalmente ilegítima, que debería activar los correspondientes mecanismos de protección de la legalidad constitucional¹⁵⁶. Sin que se desee afrontar en estas páginas la

¹⁵⁶ Cuestión que conecta con el problema constitucional sobre la existencia de lo que se ha denominado una “reserva de ejecución”. Al respecto, cfr. LÓPEZ GUERRA, “La posición constitucional...” *cit.*; QUADRA SALCEDO, TOMÁS DE LA, “Funcionamiento del Gobierno” en PAREJO, LUCIANO (ed.), *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial

existencia o no de una “reserva de ejecución”, lo cierto es que sí debería entenderse, sin excepción, que la exclusión de las funciones del Gobierno de cierta capacidad ejecutiva por medio de su asunción por parte de organismos que no dependen directamente de él debería ser siempre excepcional y, por ello, contar con un anclaje constitucional suficiente que justifique la excepcionalidad.

c. El control de la Administración Pública

Aunque propiamente no se trata de una labor consustancial a la función de dirección, la naturaleza instrumental de la Administración Pública, sus necesidades de legitimidad democrática y su configuración en la Constitución española, como se ha adelantado, prescribe que sea el Gobierno, en general, el responsable de su control. Por lo tanto, el control *político* directo de la Administración Pública por parte de otros órganos del Estado diferentes al Gobierno no puede tener lugar como norma general, porque el control sobre la Administración Pública se realiza indirectamente a través de los mecanismos de control al Gobierno. Son las Cortes Generales las que, de acuerdo con el artículo 66.2 CE, “controlan la acción del Gobierno”¹⁵⁷.

del Estado, Madrid, 1996; GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER, “El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno”. *Documentación Administrativa* nº 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 123-144; PAREJO, LUCIANO, “¿Existe una reserva constitucional de “ejecución”? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales”. *Cuadernos de Derecho Público* nº 1, mayo-agosto 1997, págs. 13-42.

¹⁵⁷ Y, como afirma LÓPEZ GUERRA, los diversos preceptos constitucionales que desarrollan dicho mandato no permiten admitir la existencia de

Esta facultad, como han puesto de manifiesto MONTERO y GARCÍA MORILLO¹⁵⁸, cuenta con dos vertientes relacionadas pero, en su finalidad, diferentes: el ejercicio propiamente de control del Parlamento sobre el Gobierno, al que haría referencia el artículo 66.2, y que tiene lugar a través de los diferentes mecanismos de supervisión y seguimiento de la acción del Ejecutivo, y la exigencia de responsabilidad, a través de los diferentes mecanismos constitucionales, que provocan el cese del Gobierno. Fruto de esta exigencia de responsabilidad sería, por otra parte, la no renovación de la confianza por parte del electorado.

“ámbitos externos” al control parlamentario (LÓPEZ GUERRA, LUIS, “La posición constitucional del Gobierno”, en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, pág. 30). A esta función de control indirecto de la Administración Pública se refieren GIL-ROBLES y MARÍN cuando definen el control parlamentario del Gobierno y la Administración como “la potestad conferida a los Parlamentos, sus Cámaras y sus miembros por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico por virtud de la cual pueden someter a examen público la actividad del Gobierno y la Administración con el fin de comprobar y garantizar que ésta corresponde a los cánones normativos (...) que la disciplina o regulan, valorándola a la luz de dichos cánones y adoptando, en su caso, las medidas de corrección adecuadas o remitiendo su adopción al electorado” (GIL-ROBLES GIL-DELGADO, JOSÉ MARÍA, y MARÍN RIAÑO, FERNANDO, “Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración”, en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, págs. 745 y 746)

¹⁵⁸ MONTERO GIBERT, JOSÉ RAMÓN, y GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *El control parlamentario*. Tecnos, Madrid, 1984. En este sentido, en general, GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Tecnos, Madrid, 1985.

No obstante, como se ha aludido y veremos suele ocurrir en el caso de las llamadas administraciones *independientes*, causas suficientemente motivadas y consideradas por el legislativo con base en un objeto constitucionalmente protegido, podrían justificar la instalación de un control político directo por parte del Parlamento, incluso la participación del parlamento en la elección de los miembros del órgano de la Administración Pública. Se trata, cabe recordarlo, de una incursión del Legislativo en la competencia de dirección propia del Gobierno. Por ello, aunque legítima por necesaria, debe considerarse excepcional esta intervención parlamentaria, y regularse exclusivamente cuando se hace imperioso para el correcto funcionamiento del órgano administrativo cierto distanciamiento de la posible influencia gubernamental.

En sentido diferente, el control de legalidad por parte del Poder Judicial sí se predica de la Administración Pública; no sólo por medio de las competencias generales de los jueces y tribunales, sino también en virtud de la previsión expresa que en este sentido realiza la Constitución en su artículo 106, cuando determina que corresponde a los tribunales controlar “la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”¹⁵⁹. De hecho, como pone de relieve LÓPEZ GUERRA, los actos de ejecución del Gobierno pueden ser objeto de un juicio de adecuación ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues

¹⁵⁹ Respecto al control jurisdiccional de la Administración Pública, cfr., en general, XIOL RÍOS, JUAN ANTONIO, “El control jurisdiccional de la acción de la Administración”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, pág. 579 y ss.

—afirma el autor— “en realidad, acto de ejecución y acto administrativo aparecen como sinónimos: cuando el Gobierno actúa como poder ejecutivo es indistinguible de la Administración en lo que se refiere al control jurisdiccional de sus actos”¹⁶⁰. Esta afirmación no se pronuncia sobre el hecho de que los actos políticos del Gobierno deban o no estar sometidos al control jurisdiccional, lo que sigue siendo una controversia en la doctrina¹⁶¹, sino que los actos de la Administración Pública, así como los actos administrativos realizados por el gobierno, *siempre* están sujetos a dicho control¹⁶².

¹⁶⁰ LÓPEZ GUERRA, “La posición...” cit. pág. 363. Al respecto, cfr., en general, PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS, “Configuración constitucional del Gobierno y control jurisdiccional de sus actos”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, pág. 451 y ss. Cuestión diferente es la responsabilidad penal del Gobierno por vía del artículo 102 CE. Al respecto, por todos, cfr. DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en el Derecho español*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996; y GARCÍA MAHAMUT, ROSARIO, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en la Constitución*. Tecnos, Madrid, 2000.

¹⁶¹ Cfr. los términos del debate en BELTRÁN DE FELIPE, MIGUEL, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*. Tecnos, Madrid, 1995, y GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces...* cit. pág. 211 y ss. LÓPEZ-NIETO reconoce que la diferenciación entre actos políticos y actos administrativos es polémica, pero en que, “como criterio práctico, no existe otro mejor que le que tiene en cuenta la posibilidad o imposibilidad de ser fiscalizados los actos en vía judicial” (LÓPEZ-NIETO, *La Administración Pública...* cit. pág. 18).

¹⁶² Debe tenerse en cuenta, por otra parte, la difícil determinación de *lo político* y su diferenciación con *lo administrativo*, que ha fundamentado numerosos estudios, muchos de ellos clásicos. Al respecto cfr., en general,

4. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a. La legitimidad democrática de la Administración Pública

Llegados a este punto, cabe concluir que respecto a la Administración Pública, el Gobierno —en la Constitución de 1978, y como ocurre en general en el Estado constitucional— realiza tres labores esenciales: de dirección, de control y —producto de las dos anteriores— de legitimidad democrática, lo que colabora de forma relevante en la configuración de una Administración Pública española propia del Estado constitucional. Si bien en la Administración Pública se traduce esta legitimidad también por otras vías, como la subordinación al principio de legalidad democrática, la dirección y el control por el Gobierno proporciona a la organización administrativa una relación legitimadora inmediata con los poderes dotados directamente de legitimidad democrática¹⁶³.

LÓPEZ CALVO, *Organización y funcionamiento del Gobierno*, cit. , en particular págs. 91 y ss. Como señala el autor, “el reducto de la decisión política cotidiana se desmonopoliza ya que frecuentemente va a trasladarse a la Administración. Se produce hoy día una ruptura del monopolio funcional atribuido a cada ámbito. Lo político y lo administrativo, inicialmente caracteres propios del Gobierno y de la Administración respectivamente, tampoco se delimitan como esferas independientes, sino que se articulan en la actuación pública como instancias sucesivas y continuas cuya diferenciación resulta muchas veces convencional” (pág. 89).

¹⁶³ En términos de PAREJO, “La Administración es desde luego la pieza dirigida del complejo organizativo que, presidido por el correspondiente Gobierno, tiene encomendada la función ejecutiva (...), pudiendo

En efecto, si la Constitución establece que es el Ejecutivo el encargado de dirigir la Administración Pública, así como de controlarla, es porque aquél está democráticamente legitimado para hacerlo, y es respecto al Gobierno que la Constitución incorpora directamente los requisitos del principio democrático: el origen arraigado en la voluntad popular, efectiva a través de las elecciones a las Cortes Generales, que deposita su confianza en un Gobierno; y el control político que institucionalmente realiza el Parlamento. Lejos ya las posiciones que consideraban al Gobierno como un órgano estatal desprovisto de legitimidad popular, señala LÓPEZ GUERRA que el principio democrático ha venido a monopolizar la legitimidad de todos los poderes del Estado, y la división de poderes del Estado constitucional, antes basada en la distinta legitimidad de cada uno de ellos, se ha convertido en un reparto de las competencias del Estado entre órganos fundados en una misma legitimidad¹⁶⁴. Como hace ver PAREJO, es a través de la relación con el Gobierno, que dirige la Administración y, por otra parte, responde políticamente ante el

articularse sobre bases institucional-burocráticas gracias a la legitimación que le presta su dependencia de aquel gobierno, que emana del correspondiente Parlamento, de elección directa éste. Pues aquí la participación se manifiesta primordialmente como política, gracias a los mecanismos propios de la representación política en el ejercicio de cargos públicos gubernamentales. La Administración queda comprendida en tales mecanismos, en la medida misma de su dependencia y su actuación, por tanto, bajo la dirección de órganos provistos y ejercidos conforme a esos mecanismos". PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación especialmente la cumplida a través del procedimiento", en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones públicas... cit.* pág. 541.

¹⁶⁴ LÓPEZ GUERRA, "Funciones del Gobierno..." *cit.* pág. 19.

Parlamento, cuando se logra el engarce de la Administración —aparato institucional-burocrático de gestión objetivo-jurídica del interés general— con el resto de la organización estatal¹⁶⁵.

Con todo, tras el análisis realizado sobre las funciones diferentes entre el Gobierno y la Administración, cabe llegar a una última conclusión: aunque, como ha afirmado entre otros LÓPEZ CALVO, la conexión entre la función ejecutiva y la función administrativa fundamenta la práctica indisolubilidad y difícil separación entre el Gobierno, que es titular de la función ejecutiva, y la Administración, que participa de ella¹⁶⁶, lo cierto es que en el Estado social y democrático de Derecho cabe tener presente y reivindicar en todo momento dicha diferenciación. De otro modo, no podrían ser individualmente localizadas las funciones de legitimidad, y se correría el peligro de atribuir cierta legitimidad democrática *per se* a una organización que, por su papel en el Estado constitucional, debe desconocerla.

*b. La aplicación del principio democrático
a la Administración Pública.*

Tanto los principios generales del Derecho como, en particular, los principios constitucionales¹⁶⁷, han sido de aplicación y

¹⁶⁵ PAREJO, *Estado social... cit.* pág. 106.

¹⁶⁶ LÓPEZ CALVO, *Organización y funcionamiento... cit.* pág. 360.

¹⁶⁷ Cfr. PERA VERDAGUER, FRANCISCO, “Reflejo constitucional en los principios generales del Derecho aplicados en la jurisprudencia contencioso-administrativa”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V), pág. 3559 y ss.

de relevante transformación de la Administración Pública desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y, en particular, debe reivindicarse ese papel respecto al principio democrático. Como hemos visto, el origen democrático de la Administración Pública no proviene de su carácter representativo, según la configuración de la Constitución de 1978 y de la misma forma que ocurre en los sistemas constitucionales de nuestro entorno. De la interpretación sistemática de los artículos 103, 140 y 141 CE resulta que, como ha afirmado PAREJO, la Administración Pública está montada sobre el principio institucional-burocrático y no el corporativo-representativo. Se articula por lo tanto como una organización servicial, y no representa directamente a la comunidad, sino que está más bien subordinada, al servicio de la misma a través de sus órganos representativos¹⁶⁸.

Pero el carácter democrático de nuestro Estado no requiere, como también se ha analizado, exclusivamente de la necesidad de encontrar un origen democrático indirecto, pero suficiente para legitimar la Administración Pública propia de un Estado constitucional. Un requisito del Estado social y democrático de Derecho es, como se ha insistido, la fiscalización de la Administración Pública¹⁶⁹, y la consecuente instauración de los debidos mecanismos de control que en todo caso garanticen el correcto funcionamiento de la Administración. Aunque, a diferencia de las regulaciones anteriores, la Constitución de 1978 establece un mecanismo de control, fundamentalmente externo¹⁷⁰, lo cierto es que es necesario

¹⁶⁸ PAREJO, *Estado social... cit.* págs. 101 y 102.

¹⁶⁹ En particular, cfr. DÍAZ, "El Estado social..." *cit.* pág. 593.

¹⁷⁰ Cfr., en general, SÁNCHEZ MORÓN, *El control de las Administraciones...* *cit.* págs. 59 y ss. Para el autor se trata de un mecanismo de control "completo y articulado"; podría ser así respecto a los controles parlamentarios y judiciales, pero la Constitución no menciona el control del

instaurar suficientemente, por una parte, controles internos efectivos y, por otra, los mecanismos que propicien la capacidad de incidencia del Gobierno tanto en las responsabilidades habituales de control como en el funcionamiento directo de la Administración en caso de que ésta actúe en contra de los principios que deben inspirar la realización de sus funciones.

De esta forma, si el control interno —de las diferentes estructuras administrativas sobre ellas mismas u otras— es relevante, con más relevancia por su función legitimadora cuenta el control por parte del Gobierno de la actividad administrativa. Función que, por supuesto, en un Estado democrático de Derecho no puede, como señala SÁNCHEZ MORÓN, estar dirigida a que la Administración sea un simple aparato burocrático al servicio del Gobierno de turno, del que éste pueda disponer a su voluntad y sin límite¹⁷¹; la supervisión de dichas circunstancias cuenta con su particular fiscalización, puesto que el Gobierno y su relación con la Administración Pública es sujeto de control del Parlamento. El gran avance constitucional al respecto reside en la exigencia de que la Administración desempeñe su labor de acuerdo con unos principios y, entre ellos, es capital el cumplimiento de los intereses generales. Si estos principios, en virtud de la normatividad de la Constitución, están vigentes por sí solos, el principio democrático añade el requisito de la existencia de un control democrático permanente sobre la Administración Pública por parte de los órganos competentes, con el objeto de que exista la

Gobierno, si bien éste, como se ha visto, debe entenderse englobado en las competencias genéricas del Gobierno sobre la Administración y, en particular, en la función *legitimadora* del Ejecutivo respecto de la Administración..

¹⁷¹ SÁNCHEZ MORÓN, *El control de las Administraciones... cit.* pág. 59.

certeza de que los *administradores* sean respetuosos con el mandato constitucional.

Respecto al control externo, además del desarrollado por el poder judicial, ya mencionado, debe añadirse la función que desempeñan en este sentido dos órganos directamente relacionados con el Parlamento¹⁷²: el Defensor del Pueblo, cuyo mandato —de acuerdo con el artículo 54 CE— es la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, para lo cual la Constitución le habilita expresamente a supervisar la actividad de la Constitución¹⁷³; y el Tribunal de Cuentas, que depende asimismo directamente de las Cortes Generales —artículo 136 CE—, cuya función de fiscalización de las cuentas del Estado —que gestiona la Administración— es

¹⁷² RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, “Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes”, en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. I, pág. 161. El autor señala, además, el control por medio de la participación de las Cortes en la designación de los titulares del órgano administrativo —que ocurre en el caso de las administraciones *independientes*—, y los informes de la actuación administrativa, principalmente en relación con la suspensión singular de los derechos fundamentales (págs. 162 y 163).

¹⁷³ Los perfiles institucionales decantados por la Constitución sobre el Defensor del pueblo como control extrajudicial de la Administración Pública abre, según BASSOLS, importantes interrogantes, en especial en sus relaciones con el sistema de justicia administrativa y con la existencia de otras instituciones son funcionamiento en cierta medida paralelas (Bassols, “Los principios...” *cit.* pág. 156). Sobre el carácter parcial del control de la Administración Pública por parte del Defensor del Pueblo, cfr. ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO, “El defensor del pueblo y el control de la Administración Pública”, en ASENSI SABATER, JOSÉ, *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 835 y ss.

relevante en el conocimiento sobre el grado de adecuación de la gestión contable administrativa a la ley. Con todo, y a pesar de su relevante posición y funciones, estos órganos de control parlamentario de la Administración no dejan de ser mecanismos de control parciales y limitados a la adecuación de la función administrativa a los principios constitucionales, porque el control político sobre ésta por parte de órganos externos tiene lugar, como hemos visto, indirectamente, por medio del control al Gobierno¹⁷⁴.

*c. El principio democrático
y las administraciones independientes.*

Al hilo de lo hasta el momento indicado, cabe insistir en una particular cuestión que finaliza el presente apartado y relaciona de forma directa las consideraciones hasta aquí realizadas con la problemática, que se tratará a continuación, de las denominadas administraciones *independientes*: la Administración Pública española está afectada por la vigencia del principio democrático, aunque éste no se aplique con toda su fuerza por, como se ha analizado, la naturaleza instrumental de la organización administrativa. El origen democrático le proviene indirectamente, a

¹⁷⁴ Lo que permite afirmar a PÉREZ TREMPs que el control político, y por tanto de oportunidad, de la Administración corresponde, fundamentalmente, a las Cortes Generales, ya que es a éstas a las que les compete controlar la acción del Gobierno. “Así, el control sobre la acción del Gobierno se proyecta y prolonga sobre la Administración en la medida en que esa acción debe desarrollarse a través de esta última” (PÉREZ TREMPs, “La Administración...” cit. pág. 199). El autor incluye al Consejo de Estado entre los mecanismos de control de la Administración Pública, aunque no sea exactamente la función de este órgano (págs. 202 y 203).

través de la elección de sus decisores políticos por medio de la intervención de los poderes públicos de la forma en que está establecido en la Constitución, que a su vez instaaura el sistema de competencias necesarias en cuando al control democrático de la Administración Pública se refiere.

Una de las incidencias de esta aplicación del principio democrático se concreta en la necesidad de que los elementos de legitimidad democrática —origen y control democráticos— abarquen a *toda* la Administración Pública, sin que puedan restar sectores de la Administración, cualquiera que sea su importancia, que no estén legitimados democráticamente. Como afirma PÉREZ TREMPs, el artículo 103.1 CE matiza que el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico es “pleno” y, con ello quiere hacerse referencia a que no existen zonas de actuación inmunes a esa dependencia del ordenamiento¹⁷⁵, que incluye el principio democrático. Puesto que la Administración Pública no goza de forma directa de esta legitimidad, necesita en todo contar con su aval en el Estado democrático de Derecho que consagra la Constitución, de tal forma que atentaría contra este requisito cualquier decisión, incluso legal, de crear apartados administrativos —con la configuración que fuera— que no gozaran de las mencionadas exigencias del principio democrático.

Por ello, una de las consecuencias de que el Gobierno se constituya como la principal —aunque, cabe insistir, no la única— vía que proporciona legitimidad democrática a la Administración Pública es que en el sistema constitucional español de poderes, como en el modelo de Estado constitucional, existe una competencia general del Ejecutivo en el nombramiento de los decisores políticos de la

¹⁷⁵ PÉREZ TREMPs, “La Administración...” *cit.* pág. 192.

Administración Pública y en el control de la organización administrativa. En los casos, indispensablemente excepcionales, que sea necesario diseñar organizaciones administrativas autónomas por cuanto es conveniente para sus funciones alejar a la organización de las directrices e influencia directa del Gobierno, las exigencias del Estado democrático deben ser satisfechas y, por lo tanto, garantizados tanto el origen como los mecanismos de control cuya función es proporcionar legitimidad democrática, en las particulares condiciones en que se le aplica esta necesidad, a la organización administrativa.

Junto con el *hacer* que el principio democrático prescribe para la configuración de la Administración Públicas aparece el correspondiente *no hacer* que vincula, en particular, al diseño constitucional. En este caso, el *no hacer* se determina por la necesidad de que la ley infraconstitucional no desarrolle elementos organizativos de la Administración Pública que escapen del principio democrático, esto es, del sistema de legitimidad prescrito en la Constitución, y que en la práctica se traduce en la necesidad de que el origen y el control democráticos de *toda* la Administración Pública estén, con todas las particularidades necesarias, suficientemente garantizados.

En este sentido, cabe adelantar que la configuración de las denominadas administraciones *independientes* deberá buscar mecanismos de control ante el parlamento que respondan a los retos que para el propio legislativo ha supuesto la experiencia de nuevas

formas y estructuras que, en varios casos, sustituyen a departamentos ministeriales tradicionales¹⁷⁶.

¹⁷⁶ GUERRERO SALOM, ENRIQUE, “El control parlamentario del Gobierno”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998, pág. 448.

CAPÍTULO III

La legitimidad democrática de las administraciones *independientes* en el Estado constitucional

1. GÉNESIS Y RAZÓN DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

a. Las administraciones independientes y la Administración Pública.

La aparición, principalmente con el fin de realizar funciones de alto contenido técnico o donde estuviera involucrada la tutela de los derechos fundamentales, de las llamadas *administraciones independientes* —denominación que, gestada en el Derecho administrativo, es ya de uso jurídico general— no consta en nuestro entorno de muchos años. Tuvo lugar, por las razones que se expondrán, por la vía del hecho y con precipitación, con una insuficiente reflexión previa cuyo papel debería haber sido el de adelantar soluciones, en especial a su inserción en el Estado constitucional. Por ello, la creación de administraciones *independientes* se ha manifestado como un fenómeno que desde un primer momento tuvo que afrontar y explicar el Derecho público con cierta premura y, por esta razón, quizás sin la posibilidad de respuesta que hubiera sido necesario aportar. Dichas administraciones *independientes* se conformaron como organizaciones públicas especializadas, cuya configuración legal les dotaba de un incremento de la autonomía, en particular respecto al

Gobierno, que respondía a una supuesta necesidad de neutralizar políticamente su gestión¹⁷⁷ y, relacionado con ello, aumentar la eficacia en las funciones que se le habían encomendado.

La principal cuestión que desde un primer momento hay que tener en cuenta respecto a las administraciones *independientes* es que se tratan de verdaderas organizaciones públicas y, por ello, son propiamente *Estado*. A las administraciones *independientes*, como parte de la Administración pública, se les asigna unas funciones destinadas a la satisfacción del interés general; a diferencia de la Administración pública, directamente subordinada a las instancias políticas, a las administraciones *independientes* se les dota de ciertas garantías de autonomía, y de medios para realizar las funciones, esto es, autoridad. En este último sentido, como señala PAREJO, aunque no aparezcan investidas de todo el elenco de potestades públicas —al menos en los términos tradicionales—, se les reconoce un poder de decisión más o menos amplio, y en algunos casos incluso de carácter normativo, determinante en el sector social correspondiente¹⁷⁸, y/o sancionador, puesto que muchas de ellas cuentan con funciones de supervisión. Por lo tanto, las administraciones *independientes* son, con sus particularidades, parte de la Administración Pública, con una particular configuración que las convierte en detentadoras de poder público pero *alejadas* del Ejecutivo.

Esta conceptualización de las administraciones *independientes* que las engloba, sin fisuras, en la Administración Pública, es la que obliga a traer a esta sede las consideraciones realizadas acerca de la

¹⁷⁷ DESDENTADO, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo...* cit. pág. 134.

¹⁷⁸ PAREJO, “La potestad...” cit. pág. 638.

necesidad de legitimidad democrática de toda la Administración Pública, sin excepciones, en el Estado constitucional. El planteamiento sobre el que se insistirá en las siguientes páginas es el que proclama la necesidad de que el principio democrático, cuyos efectos se manifiestan de forma directa —aunque particular— en la configuración de la Administración Pública, debe de igual manera afectar a las Administraciones *independientes*.

*b. Neutralidad y eficacia
de las administraciones independientes.*

La base sobre la que se asienta la razón de ser de las administraciones *independientes* es la supuesta existencia de un ámbito de poder público, en particular en la órbita del poder Ejecutivo, cuyo correcto funcionamiento requiere neutralizar la posibilidad del Gobierno —principalmente, aunque también de otras instancias públicas y/o privadas— de influir sobre la toma de decisiones de la institución correspondiente, directamente o a través de mecanismos de control previamente configurados. Para ello se dota a las administraciones *independientes* de un particular estatuto, que usualmente reúne las garantías de su denominada *independencia*, que tiene lugar fundamentalmente respecto del Ejecutivo¹⁷⁹. Queda claro, por lo tanto, que con la creación de las

¹⁷⁹ Elementos que se incluyen en el concepto de administración independiente en el Derecho español que propone MAGIDE: “aquellas organizaciones administrativas de carácter institucional, no representativas, que desarrollan funciones propias de la Administración activa y que están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y el resto de la Administración gubernativa carecen de facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional

administraciones *independientes* se produce, en palabras de PARADA, una sustracción a la dirección del Gobierno y la creación de un centro propio de *indirizzo político*¹⁸⁰, a pesar de su conformación como Administración Pública.

Los efectos que buscan los creadores de las administraciones *independientes* son principalmente dos: por una parte, que la organización sea capaz de tomar sus decisiones por cuenta propia y atendiendo a un exclusivo razonamiento técnico y de esta forma, apartada la posibilidad de incidencia gubernamental, supuestamente servir en mayor medida a la objetividad, puesto que el fin último asignado a este tipo de organizaciones es —se dice— políticamente neutral; por otra parte, aumentar la eficacia de las organizaciones, meta que se desea conseguir mitigando o eliminando los mecanismos de control.

instrumental, y ello con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del Poder ejecutivo” (MAGIDE HERRERO, MARIANO, *Límites constitucionales de las administraciones independientes*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000, pág. 33).

¹⁸⁰ PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Las administraciones independientes”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, pág. 657. Para PORRAS, el vaciamiento de las competencias funcionales de acción programática gubernamental pone en crisis el modelo tradicional del indirizzo político, concebido como un nexo de impulso causal de la esfera política sobre la órbita decisional/operativa de la Administración PÚBLICA (PORRAS NADALES, ANTONIO J., “La función de Gobierno y la dialéctica entre política y Administración”, en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, vol. II, pág. 1494)

El primero de los efectos buscados parte de que las administraciones *independientes* son capaces de actuar con plena autonomía de aquellas implicaciones políticas —en sentido reducido, asimilable a partidistas— y con el único objetivo de velar por los intereses generales, puesto que su objetivo es esencialmente técnico y la inclusión de elementos *políticos* podría distorsionar el alcance de sus objetivos. Como se ha manifestado en la doctrina, se concebirían como “mecanismos de corrección de las supuestas deficiencias de la democracia. Frente al sistema político democrático se establecen una organizaciones carentes de legitimidad democrática y de dirección por instancia alguna, neutrales y eminentemente técnicas, que operan como instrumentos de contrapeso”¹⁸¹.

Es recurrente entre los no muchos autores que han defendido este aspecto insistir en la supuesta *neutralidad* de las administraciones independientes, que influye por otra parte en la nomenclatura utilizada, la que se refiere a este tipo de administraciones como *organismos neutros* o *neutrales*¹⁸². Una de las posturas clásicas se basaría en los conocidos estudios de SCHMITT sobre la “neutralidad de los técnicos”¹⁸³, que vería en la existencia de centros de decisión autónomos e independientes, representantes de la objetividad e imparcialidad propia de los expertos, el contrapeso

¹⁸¹ DESDENTADO, *La crisis de identidad...* cit. pág. 139.

¹⁸² V. gr., VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, “Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, pág. 156.

¹⁸³ A la que se refieren, v. gr., PARADA, “Las administraciones...” cit. pág. 659, y BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, *Las Administraciones independientes. Un reto para el Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1994, pág. 26.

necesario al Estado pluralista de partidos¹⁸⁴. Es cierto que SCHMITT se refirió a la existencia de cierta neutralidad política en el interior del Estado, pero no puede desprenderse de este pensamiento la legitimidad teórica de la existencia de una neutralidad en organismos con capacidad directiva. Las condiciones particulares del entorno político dentro del cual SCHMITT desarrolló sus análisis de *La defensa de la Constitución*¹⁸⁵, así como el propio objeto de estudio —la República de Weimar— le llevó a relacionar el calificativo *neutral* con los partidos políticos¹⁸⁶; esto es, en la creación de otros centros de decisiones y asesoramiento que colaboraran en las funciones públicas. Pero SCHMITT no contempla la realización de funciones públicas propias de los poderes del Estado; su referencia clara a la existencia de este tipo de centros neutrales es en relación a la Administración Pública. Señala el autor que “la burocracia carece de aptitud para adoptar por su cuenta resoluciones políticas y para determinar conforme a las normas y módulos de su *especialidad* las líneas directrices de la política. Puede crear obstáculos y mostrarse retraída, desarrollando dentro de este marco su acción

¹⁸⁴ Al respecto, cfr. SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”. *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 42, abril-junio 1984, págs. 404 y ss.

¹⁸⁵ SCHMITT, CARL, *La defensa de la Constitución*. Tecnos, Madrid, 1998. Cfr., en particular, págs. 166 y ss.

¹⁸⁶ En palabras del autor, “la palabra *neutral*, dotada de tan diversas acepciones, y determinada, como cualquier otro concepto político, por su antítesis concreta, no significa, en principio, para nuestro objeto, otra cosa que la pugna contra las fuerzas y métodos del Estado de partidos en coalición lábil, y su poder es lo suficientemente grande y lo bastante centralizado para agrupar entre sí estas diversas reacciones mediante una antítesis que les sirva de denominador común” (*ibidem*, pág. 168).

neutralizadora, pero no le es dado decidir ni gobernar en sentido estricto”¹⁸⁷. No se trata de que SCHMITT contradiga las tesis weberianas sobre el comportamiento burocrático, sino que SCHMITT se refiere al *deber ser*, en términos jurídicos —incluso apuntando a la existencia de este inadecuado comportamiento— y WEBER se refiere al ser, en términos de la sociología de la administración¹⁸⁸.

Una vez aclarado este punto, cabe señalar que resulta difícil mantener el término de *neutralidad* como característico de las administraciones *independientes*. Si por *neutralidad* se entiende que las decisiones provenientes de dicho órgano no están basadas en una serie de preferencias y no afectan a la función del Estado, debe insistirse en que el carácter neutro no existe, desde luego, en ninguna administración que tiene en sus fines el diseño y la ejecución —esto es, capacidad directiva— de determinadas funciones públicas que el Estado debe garantizar; si se asimila a la “neutralización política” que pretende tener lugar con la *independización* de estas administraciones¹⁸⁹, esta expresión sólo es comprensible en un sentido restringido de lo político, entendida como la lucha partidista del día a día, y no en un sentido más acorde con la noción real del concepto y que obligatoriamente hace referencia a los asuntos de interés público en el marco del Estado; si *neutralidad* se refiere a la

¹⁸⁷ *Ibidem*, pág. 170. SCHMITT concibe, según FIORAVANTI, la burocracia como fuerza estatal independiente y neutral (FIORAVANTI, *Constitución... cit.* pág. 152).

¹⁸⁸ Al respecto, cfr. MAYNTZ, RENATE, *Sociología de la Administración Pública*. Alianza, Madrid, 1985. Pág. 75 y ss.

¹⁸⁹ Términos usados por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, “Reflexiones sobre las llamadas Autoridades Administrativas independientes”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, pág. 438.

objetividad e imparcialidad, la cuestión es más grave si cabe, puesto que estos dos principios deben ser, en general, comunes a toda la Administración Pública propia del Estado constitucional.

En particular respecto a las medidas económicas —uno de los principales objetos de las administraciones *independientes* de todo el mundo— la forma de configuración de la composición y funcionamiento de estos órganos parece constituir una buena solución a las críticas que se realizan a la incapacidad de los poderes públicos de tomar medidas, necesarias o no, pero impopulares, y en particular en periodos de crisis políticas o elecciones, por cuanto puede mermar la imagen del Gobierno y puede tener lugar la correlativa disminución de los apoyos electorales. Es ése un buen ejemplo de que la supuesta neutralidad de un cierto número de funciones, propias de las administraciones *independientes*, que en esencia no es real. En el ejercicio de sus funciones, dicho órganos deben constantemente tomar decisiones políticas y no meramente técnicas, aunque puedan ser cubiertas bajo esta última justificación en orden a las más diversas razones.

La segunda justificación —el aumento de la eficacia— apunta hacia la crisis de adaptación del Estado a la evolución económico-social y el surgimiento de nuevas necesidades de dirección, organización y regulación que requiere el cumplimiento eficaz de las funciones estatales¹⁹⁰. Desde este razonamiento, sólo deshaciendo el

¹⁹⁰ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La potestad normativa de las llamadas administraciones independientes; apuntes para un estudio del fenómeno”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, pág. 636. Los problemas que vendría a solucionar la constitución de administraciones *independientes* bien podrían ser aquellos propios del Estado de nuestros

vínculo jerárquico entre gobernantes y administradores y, principalmente, evitando que aquéllos puedan interferir en el funcionamiento de los administradores a través de mecanismos de control previamente establecidos, podrían garantizarse unos resultados acordes con lo que la sociedad espera de algunas particulares esferas en el campo de la administración de lo público.

Afirmar que el principio de eficacia de la Administración Pública, consagrado por otra parte en la generalidad de los ordenamientos jurídicos, necesita de esa desvinculación de los gobernantes, incluso en algunos ámbitos concretos, se traduce en considerar que la eficacia nunca podrá ser una característica de la Administración Pública, entendida como en su conjunto. Por otra parte, los mecanismos de control —así como su consignación al Gobierno— son imprescindibles, como hemos visto, para dotar de legitimidad democrática a la Administración Pública. Como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA en un plano más general, oponer a las exigencias del control la necesidad de un desembarazo de los gobernantes para poder actuar con eficacia, resulta en la situación actual de la democracia una completa ingenuidad. La famosa eficacia, si pretendiese hacerse a costa del Derecho y como una alternativa al mismo, no es más que la fuente de la arbitrariedad¹⁹¹.

Por lo tanto, es difícil entender las razones por las que la *independencia* comporta automáticamente un aumento en la eficacia de la administración correspondiente, y cabe preguntarse si no se pretenderá otro tipo de objetivos justificados por la supuesta eficacia

días que describió GARCÍA PELAYO (GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1989).

¹⁹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, cit. pág. 113.

de las administraciones *independientes*. En este sentido, denuncia GARCÍA LLOVET, la cuestión está mal planteada, pues no es la eficacia en la gestión el objetivo que justifica la aparición de estos entes, sino la eficacia social de su actividad, esto es, la conformidad de las conductas sociales con la ordenación de la vida social que, sectorialmente, estas autoridades realizan. “En un momento —escribe el autor— en el que la impugnación de los *excesos intervencionistas* del Estado comenzaba a encontrar un eco favorable, tanto en la opinión pública como en algunas fuerzas políticas, un modelo como el de las autoridades administrativas independientes ofrecía una solución perfecta. Pues, por un lado, se presentaba como instancia que permitía recuperar el consenso mediante la *desideologización* del ejercicio del poder, y, simultáneamente, se presentaba como una respuesta a la reclamación de determinados sectores sociales de un repliegue del Estado a sus *funciones legítimas*, entiéndase seguridad exterior e interior y orden público”¹⁹².

*c. Las administraciones independientes
y el Estado constitucional*

El problema de peso en esta configuración de las administraciones *independientes* —y nótese la confusión que puede crear la expresión utilizada— es que lo que se quiere *independizar* no son propiamente centros de administración, esto es, *administraciones*; lo que se quiere independizar son centros donde

¹⁹² GARCÍA LLOVET, ENRIQUE, “Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho”. *Revista de Administración Pública* n° 131, mayo-agosto 1993, pág. 93.

se toman decisiones, esto es, centros de *dirección política* que cuentan, a su vez, con una administración —propia o compartida con la Administración general— para realizar las funciones que aquéllos centros les encomiendan. Cubiertos por el razonamiento de que se trata de organizaciones *neutrales*, que no toman decisiones políticas sino puramente técnicas, o exclusivamente de cara a la protección de los derechos fundamentales, se oculta la configuración de verdaderos centros de decisión y dirección, que cuentan bajo su responsabilidad con importantes funciones de autorización, supervisión, asesoramiento o, como veremos, de diseño y ejecución de políticas públicas. Esta función de dirección exige, entre otros aspectos, realizar un perfil de prioridades, una asignación de medios, la instrucción constante de los ejecutores administrativos, que en las democracias contemporáneas protagonizan los partidos políticos como instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos, la gestión de determinados ámbitos del poder público que se entienden mejor gestionados por *expertos* no políticos. En palabras de este autor, en términos de análisis constitucional, esta pretensión resulta estéril, falaz y aviesa¹⁹³.

Así, como en la doctrina se ha puesto de relieve¹⁹⁴, la aparición de las administraciones *independientes* responde a una clara desconfianza hacia el Gobierno en materias que, por la razón que fuere, se considera que no deben entrar en el legítimo ejercicio ordinario del poder¹⁹⁵, o que el poder nunca podrá desarrollar con la necesaria efectividad. Desconfianza, por lo tanto, que en se extiende

¹⁹³ RALLO LOMBARTE, ARTEMI, “Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales”. *Revista de las Cortes Generales* n° 36, 1995, pág. 131.

¹⁹⁴ DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.* pág. 137.

¹⁹⁵ MEILÁN “La Administración Pública: naturaleza jurídica” *cit.* pág. 515.

en buena medida a la organización y el funcionamiento del sistema democrático y todo lo que ello conlleva: el cuestionamiento de los fundamentos de la actuación de los poderes públicos, de que en todo caso se respeten los principios de objetividad e imparcialidad de la Administración Pública, de la necesidad de control de los administradores, o de la necesidad de que los intereses generales sean identificados por los órganos *políticos*. La existencia de administraciones realmente independientes pone, pues, en cuestionamiento el sistema de organización y legitimidad del Estado constitucional.

Durante las primera páginas del presente trabajo se ha realizado un esfuerzo para defender que en el Estado constitucional no pueden existir organizaciones administrativas ni centros de poder público propiamente independientes. La razón principal contra la admisión de la posibilidad de administraciones propiamente independientes es, como afirma RALLO, la quiebra del principio democrático, puesto que todo poder público debe obtener su legitimidad del único depositario de ésta en un régimen democrático: el pueblo. “No caben en el marco constitucional poderes autónomos, neutrales o independientes que ignoren la regla básica de remisión de su legitimidad al cuerpo electoral”¹⁹⁶.

En efecto, al principio democrático no puede perder su vigencia frente a las administraciones *independientes*, y su función legitimadora debe aplicarse a estas instituciones como se aplica al resto de la Administración pública. No cabe excepción, por todo lo visto, en el ámbito global de vigencia de los criterios de legitimidad

¹⁹⁶ RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *La constitucionalidad de las administraciones independientes*. Tecnos, Madrid, 2002, págs. 161 y ss.

democrática del poder público, y las razones de *neutralidad* y eficacia no exculpan, desde luego, su aplicación en las dos formas que hemos visto actúa el principio democrático: las legitimidades de *origen* y la de *control* democráticos. Y no cabe en el Estado constitucional ni aún cuando la propia Constitución estableciera esta excepción: ninguno de los poderes públicos en el Estado democrático puede romper con el criterio democrático faltando alguna de las dos manifestaciones de la legitimidad que se ha analizado. Lo contrario, de acuerdo con lo expresado anteriormente, podría ser propio de una Constitución en su sentido formal, pero no de una Constitución del Estado Constitución.

Cabe en este momento realizar una precisión terminológica respecto al principal concepto hasta ahora manejado: aunque, como hemos visto, un Estado democrático no permite la existencia de organizaciones propiamente independientes para la realización de fines públicos, el término “administraciones independientes”, con raíces ya en la doctrina, puede ser admitido teniendo en cuenta dos detalles: por una parte, que se hace énfasis en el carácter de *independencia funcional* más propio del Derecho administrativo; así, el carácter *independiente* no puede entenderse como propio de la organización en sí —independencia que, como se defiende en este trabajo, es ilegítima en un Estado democrático—, sino de sus funciones. Por otra parte, el término *administraciones* está referido a manifestaciones subjetivas concretas de aquéllas, por lo que no tienen el mismo significado que cuando nuestro vocabulario jurídico-público hace referencia a las Administraciones territoriales o a las

Administraciones institucionales¹⁹⁷. En rigor es preferible la denominación de *entes administrativos autónomos*¹⁹⁸ por cuanto el calificativo refleja tanto la referencia a una manifestación subjetiva concreta —el *ente administrativo*— como a determinada relación entre la administración y el Estado —*autónomo*—. Con todo, cualquiera de las denominaciones utilizadas en este sentido es, desde luego, preferible a la de organismos *neutros* o *neutrales*, que conlleva ciertas connotaciones que no son propias de ningún ente con capacidad para decidir políticas públicas.

Teniendo esto en cuenta, cabe analizar el concreto caso de las administraciones que no son propiamente independientes, sino autónomas, y sus posibilidades en el Estado constitucional. Nótese la deficiente nomenclatura utilizada, puesto que dichas organizaciones son las que mayormente se conocen como administraciones *independientes*, y esta utilización quizás inapropiada pero muy extendida puede producir confusión entre la verdadera configuración autónoma, y no independiente, de la organización¹⁹⁹.

¹⁹⁷ MORENO MOLINA, *La administración... cit.* pág. 305. Para el autor, al término “autoridades”, usado ampliamente por un sector de la doctrina, cabe hacerle el reproche estilístico de su filiación gala indisimulable (*idem*).

¹⁹⁸ Una parte de la doctrina ha abogado por la utilización del término “autonomía” frente a “independencia”, v. gr. BETANCOR, *Las Administraciones independientes... cit.* pág. 275.

¹⁹⁹ Razón por la cual se ha optado en este escrito por diferenciar entre dos significados, de acuerdo tanto con las acepciones del Diccionario de la lengua española como con el uso generalizado de los términos. Por una parte, el adjetivo “independiente”, esto es, que no guarda relación de dependencia con nadie; por otro, “*independiente*”, en cursiva, en este trabajo utilizado como sinónimo de “autónomo”, puesto que con este contenido se usa en términos ya consagrados en la doctrina, como

Esto es importante de cara a admitir, con RALLO, las dificultades para una conceptualización jurídica de la categoría “administraciones *independientes*”²⁰⁰. No puede, debido a esa diversidad jurídica que se engloba bajo un mismo concepto, afirmarse que todas las denominadas administraciones independientes son *inconstitucionales*, pues las dudas sobre su constitucionalidad sólo nos la proporcionará el cotejo individualizado de sus marcos legales con el texto constitucional²⁰¹. De hecho, no puede considerarse impropia del Estado constitucional la organización de determinadas instituciones con cierto grado de autonomía, siempre que se instituyan por medio del instrumento jurídico legal necesario en cada caso y estén presentes en su organización los suficientes mecanismos de origen y control democráticos; como veremos, es el caso de varias de las conocidas como administraciones *independientes*. La configuración que quiebra

“administraciones *independientes*” o “*independencia* de los bancos centrales”. Según el diccionario, los dos primeros significados de “independiente” son “que no tiene dependencia, que no depende de otro”, y “autónomo”; “autonomía”, por su parte, en una de sus acepciones significa “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. Es éste el significado de “autonomía” usado en el presente trabajo, y no el etimológico (capacidad para autonormarse), como pone de relieve LASTRA (LASTRA, ROSA MARÍA, *Central banking and banking regulation*. London School of Economics and Political Science, Londres, 1996, pág. 10). Sólo así puede respetarse el uso, ya generalizado, del término “independiente” con los dos diferentes contenidos que puede comprender.

²⁰⁰ RALLO, *La constitucionalidad...* cit. págs. 296 y ss.

²⁰¹ RALLO LOMBARTE, ARTEMI, “Ámbitos públicos exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales”, en ASENSI SABATER, JOSÉ (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 750.

con el principio democrático es aquella que no respeta estos mecanismos y, por lo tanto, crea administraciones propiamente independientes, incompatibles con el Estado constitucional.

Regresando al núcleo del problema, la carencia de legitimidad democrática de las administraciones independientes, si realmente tuviera lugar ese estatuto de independencia, sería particularmente preocupante no sólo por el cuestionamiento que se realizaría del sistema de relación de poderes y legitimidad propios del Estado constitucional, sino por la naturaleza de las actividades que usualmente desarrollan este tipo de organizaciones. Como resalta PAREJO, las administraciones *independientes* nacen para y en sectores claves de la vida social, caracterizados por un fuerte dinamismo, una apreciable complejidad, y ser en muchos casos sede del ejercicio de derechos y libertades: la comunicación, la información, el mercado financiero, el consumo y el propio control de la Administración²⁰². El hecho de que se proponga la sustitución de la legitimidad democrática por una legitimidad basada en la eficacia, aunque pueda estar inspirando algunas líneas de actuación prácticas²⁰³ debe, cuanto menos, preocupar a los defensores del Estado constitucional.

²⁰² PAREJO, "La potestad..." cit. pág. 636.

²⁰³ Como denuncia VEGA (VEGA, *Legitimidad y representación...* cit. pág. 23).

*d. Administraciones independientes
en Derecho comparado*

Sin adentrarnos en detalle en cuáles hayan sido los orígenes de las denominadas administraciones *independientes*²⁰⁴, en su configuración actual se conforman como un fenómeno con cierto arraigo en los sistemas anglosajones, y de reciente creación —sobre la que conviene reflexionar— en los países basados en el derecho civil²⁰⁵. Diferentes ordenamientos jurídicos han ido adaptando esta forma de organización administrativa, muchas veces primando más en dicha configuración el principio de oportunidad que el de necesidad y descuidando la homogeneidad y su caracterización en un concepto jurídico determinado. En derecho comparado, como señala MEILÁN, en el fenómeno de las administraciones *independientes* existen elementos comunes, producto del *contagio*, y otros, coyunturales o no, que responden a la peculiaridad constitucional y sociopolítica de cada país²⁰⁶.

²⁰⁴ GARRIDO FALLA observa el precedente de este tipo de organizaciones en el derecho anglosajón, en particular en las comisiones independientes norteamericanas que surgieron en las últimas décadas del siglo XIX (GARRIDO FALLA, FERNANDO, “Origen y evolución de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, pág. 39); también en este sentido, PARADA, “Las administraciones...” *cit.* pág. 658.

²⁰⁵ Así, RALLO, *La constitucionalidad de...* *cit.* págs. 27 y ss. Sobre las administraciones *independientes* en derecho comparado *cfr.*, en general, SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *Autoridades independientes*. Ariel, Barcelona, 2002, que abarca los casos de Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Francia y España, además de un análisis comparado conjunto.

²⁰⁶ MEILÁN, “La Administración...” *cit.* pág. 514.

De entre las diferentes figuras existentes en derecho comparado²⁰⁷, las *agencias independientes* norteamericanas se han conformado como el modelo de administraciones *independientes* que en mayor medida han influido en ordenamientos jurídicos de todo el mundo, incluido el nuestro, a pesar de las notables diferencias de criterios en la estructura y funcionamiento de la organización administrativa en los dos sistemas jurídicos. Al respecto, debe partirse de la consideración de que la Administración Pública norteamericana cuenta con unos fundamentos particularmente diferentes al de los ordenamientos europeos continentales. El Presidente, jefe único del Poder Ejecutivo y responsable de la adecuada ejecución de las leyes, cuenta con una amplia capacidad de nombrar y remover a los funcionarios públicos en la organización administrativa —por medio del conocido *spoils system*—, que convive con la selección de una gran mayoría de los cargos inferiores de la organización administrativa de acuerdo con criterios de capacidad y profesionalidad, sin tener en cuenta razones partidistas. De esta forma, junto a los Departamentos ministeriales (Secretarías), estrictamente dependientes del Presidente, existen unas organizaciones separadas, las *independent regulatory commissions*, que reciben sus poderes directamente del Congreso, controlan ramas enteras de la acción pública y que funcionan autónomamente sin

²⁰⁷ Cabe resaltar, además de las referidas a continuación, los británicos *quangos* (Quasi Autonomous Non-Governmental Organisations), un amplio y heterogéneo abanico de entes cuyo único elemento común es estar dotados de un alto nivel de autonomía, sobre los que no existe un concepto legal ni jurisprudencial común. Al respecto, cfr. MACHIN, H., “L’expérience britannique”, en COLLIART, C-L. y TIMSIT, G., *Les autorités administratives indépendantes*. PUF, París, 1988, págs. 235 y ss; SALVADOR, *Autoridades...* cit. págs. 37-85.

sujeción a las directrices presidenciales, gobernadas por gestores que, aunque nombrados por el Presidente, tienen garantizado por sus leyes fundacionales un periodo determinado de mandato²⁰⁸.

Dentro de esta estructura de convivencia, tempranamente apareció la necesidad de crear, en aquellos estratos administrativos generalmente reservados a los cargos nombrados libremente por el Ejecutivo, algunas parcelas de decisión, en particular requerida de importantes conocimientos técnicos, a las que se garantizara cierta independencia frente a los cambios políticos que naturalmente tienen lugar cada cierto tiempo. De esa forma aparecieron las conocidas como *agencias independientes* (“independent agencies”), que junto con las *agencias ejecutivas* (“executive agencies”) forman el concepto estructural básico en el sistema de organización de la Administración federal de los Estados Unidos²⁰⁹.

²⁰⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones...” cit. pág. 436 y 437.

²⁰⁹ MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL, *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, pág. 330. El criterio de diferencia entre las agencias ejecutivas y las independientes reside en la existencia de limitaciones en el poder de destitución por el Presidente del personal directivo de la agencia. En las agencias ejecutivas su personal se destituye libremente por el Presidente, mientras que en el caso de las independientes esta destitución se condiciona por el Congreso, y sólo puede producirse si concurren las causas tasadas que fija su norma de creación. Cfr. CARBONELL, ELOÍSA, y MUGA, JOSÉ LUIS, *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 49.

A partir de la creación en 1887 de la primera de estas organizaciones, la *Interstate Commerce Commission*²¹⁰, las agencias independientes proliferaron en el hasta entonces reducida organización administrativa federal norteamericana, y en ellas se concentraron los ámbitos de la Administración tecnificada que requerían de libertad de influencia política, asumiendo bajo su responsabilidad la gestión de los grandes servicios federales: ferrocarriles, banca, aviación, radio, comunicaciones, medio ambiente, etc²¹¹. La *explosión* de estas agencias tuvo lugar en el momento en que aparecieron nuevas funciones públicas a partir de la aplicación del denominado *New Deal*, cuando el Estado inició su intervención en la economía en mayor medida de lo que lo había hecho hasta el momento, regulando ciertas actividades económicas y prestando determinados servicios sociales²¹².

En el grupo de las agencias independientes es posible hallar una gran variedad de organizaciones, que se ocupan de tan diferentes asuntos en su naturaleza y alcance que, como hace ver MORENO MOLINA, es prácticamente imposible encontrar un patrón funcional uniforme, siendo la única regla la diversidad y el particularismo; de ahí, por otra parte, la dificultad de encontrar un concepto de las *independent agencies* incluso en el propio ordenamiento jurídico norteamericano. Las razones para esta falta de sistemática y de

²¹⁰ Con independencia de los orígenes de las agencias independientes situados, señala SALVADOR, en las comisiones *ad hoc* creadas durante el siglo XIX para asesorar a los parlamentarios norteamericanos en la legislación sobre ferrocarriles. Para resolver problemas sobre esta misma materia se creó la *Interstate Commerce Commission* (SALVADOR, *Autoridades... cit.* págs. 92 y 93).

²¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces... cit.* pág. 116.

²¹² SALVADOR, *Autoridades... cit.* pág. 95.

definiciones precisas son en gran parte imputables a la tradición jurídica y administrativa estadounidense, cuya naturaleza impone que su acercamiento al fenómeno de la Administración Pública sea más pragmático que teórico-dogmático²¹³.

La constitucionalidad de la limitación del poder del Presidente, como inciden CARBONELL y MUGA, sólo puede entenderse desde la amplia perspectiva político-constitucional norteamericana, donde todo el sistema administrativo parte de la —por otra parte problemática— necesidad de una delegación de poderes a las agencias; la cesión a una agencia administrativa de poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales se acompañaría de la garantía de permanencia en el cargo a su personal directivo, sin ceder a la presión del Presidente; en el caso de las agencias independientes —no así respecto a las agencias ejecutivas²¹⁴—, si el Congreso pudo delegar su poder, se reconoce que también pueda condicionar su destitución²¹⁵.

Como puede apreciarse, las administraciones *independientes* toman sentido en un sistema de organización administrativa como el norteamericano, donde se configuran como una manifestación de los *checks and balances* del sistema presidencialista norteamericano²¹⁶, aunque su misma existencia incluso en el seno de éste no ha dejado de ser problemática, puesto que presentan un déficit de legitimidad

²¹³ MORENO MOLINA, *La administración... cit.* pág. 330.

²¹⁴ Que son los instrumentos ejecutivos del Presidente, si bien creadas por el Congreso, que al tiempo es el órgano ante el que tienen que responder (SALVADOR, *Autoridades... cit.* pág. 102).

²¹⁵ CARBONELL y MUGA, *Agencias y procedimiento... cit.* pág. 50.

²¹⁶ Al respecto, RALLO, *La constitucionalidad de... cit.* págs. 39 y ss.

democrática por la falta de control y responsabilidad política²¹⁷. En referencia al fuero interno de los Estados Unidos, al parecer de PARADA, “la moda norteamericana encuentra en este federalismo funcional uno de sus (...) más infelices y, además, anticonstitucionales logros”²¹⁸. En Estados Unidos, cuna de las *independent agencies*, como indica MORENO MOLINA, a pesar de que este tipo de instituciones cuenta con más de un siglo de antigüedad, su existencia continúa siendo una fuente de controversia en la actualidad pues, además del silencio constitucional que las rodea, no existe —como hemos visto, por la dificultad que encierra su definición jurídica conjunta— ni concepto legal definitivo de las mismas, ni estatuto jurídico único que las rijan, ni catálogo pacífico que las contenga²¹⁹. Si bien la costumbre constitucional norteamericana —muy recurrida en el país, por las circunstancias de brevedad constitucional que caracteriza su Norma Fundamental— habría concedido carta de legitimidad a este tipo de organizaciones, el Tribunal Supremo ha declarado inconstitucional la limitación del poder presidencial de destitución de autoridades de las agencias independientes con funciones propiamente administrativas²²⁰.

²¹⁷ En este sentido, SALVADOR, *Autoridades... cit.* pág. 135.

²¹⁸ PARADA, “Las administraciones...” *cit.* pág. 658.

²¹⁹ MORENO MOLINA, *La administración... cit.* pág. 330. Este déficit democrático, señala SALVADOR, ha tratado de compensarse a través de otras formas de legitimación, como la especialidad el hecho de que “los miembros que la integran sean especialistas en la materia y tomen sus decisiones con objetividad apoyándose exclusivamente en criterios técnicos”, o argumentando que poseen “carácter cuasijudicial” (SALVADOR, *Autoridades... cit.* págs. 135 y 136). Argumentos a todas luces insuficientes en el Estado constitucional, como se ha analizado.

²²⁰ Sobre los diferentes fallos en esta materia del Tribunal Supremo norteamericano, cfr., en general, DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.*

Pero las críticas de la doctrina se han centrado en mayor medida en la importación del modelo norteamericano a los sistemas jurídicos fundamentados en el derecho común, y la consideración de las agencias independientes como referente paradigmático de las emergentes administraciones *independientes*²²¹. En alusión a nuestro ámbito jurídico, GARCÍA DE ENTERRÍA denuncia que las apropiaciones del Derecho Administrativo norteamericano pueden resultar de escasa utilidad en los países europeos, donde existe una Administración y un Derecho totalmente diferentes, con una tradición de casi dos siglos y que está completamente asentada²²². En efecto, el modelo de Administración abierta puede conceder más facilidades a la instalación de organizaciones *independientes* en los ordenamientos jurídicos anglosajones. Pero la aparición de administraciones *independientes* en los ordenamientos jurídicos continentales, basados en una Administración más rígida, no deja de ser cuanto menos extraña, cuando no, en palabras de PARADA, una anomalía o malformación que necesita explicación y justificación en mayor medida²²³. La falta de antecedentes claros en los modelos

pág. 143 y 144; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, Jueces... cit.* pág. 116 y ss.

²²¹ RALLO, *La constitucionalidad de... cit.* págs. 39 y ss.

²²² GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces... cit.* pág. 204.

²²³ Señala, además, el autor, en referencia a los países de tradición napoleónica, que “en esta organización total y planificada del Estado sobre el conjunto del territorio no hay ámbitos exentos o descontrolados. El Gobierno, los ministerios, los prefectos o gobernadores civiles, los alcaldes como representantes de aquél, están en posesión íntegra de todo el territorio. Todo él está tomado y todas las competencias distribuidas *a priori* por el principio de división de poderes, la distribución territorial del poder y la división provincial o departamental y municipal. Introducir en

continentales de administraciones *independientes* es debido a la extrañeza de esta forma de organización respecto a los principios que usualmente inspiran a nuestras Administraciones públicas, por lo que la creación de estos particulares entes tiene lugar cuando el legislador no encuentra —bien por no existir, bien por no haber agotado las posibilidades de búsqueda— otros mecanismos en el marco general de actuación de la Administración pública.

La importación de la figura de las administraciones *independientes* a los países europeos basados en la Administración centralista heredera del modelo napoleónico provino principalmente²²⁴ y de forma directa de Francia. La ley francesa de 6 de enero de 1978, reguladora de la Comisión Nacional de Informática y Libertades, se contempla como uno de los primeros ejemplos actuales de creación de este tipo de organizaciones, y en su artículo 8 se menciona, por vez primera entre los franceses, a la autoridad administrativa independiente²²⁵, que fue seguida por la creación de

este contexto un organismo independiente es como lanzar un paracaidista en territorio enemigo” (PARADA, “Las administraciones...” *cit.* pág. 659).

²²⁴ Con independencia de la creación de entidades anteriores, principalmente durante los primeros años de la década de los setenta, como la *Commission nationale du droit de réponse* y la *Commission de la qualité de la radio et de la télévision*. Cfr. SALVADOR, *Autoridades...* *cit.* págs. 192 y ss.

²²⁵ En efecto, en el caso de la *Commission nationale de l’informatique et des libertés*, el legislador calificó a dicho ente de *autorité administrative indépendante*, expresión que a partir de ese momento sería de uso común entre la doctrina, aunque posteriormente se utilizó pocas veces en los instrumentos legislativos (*Ibidem*, págs. 193 y 194).

una verdadera explosión y la aparición de numerosas organizaciones dotadas de autonomía²²⁶.

En Alemania existen las denominadas “instituciones autónomas” (*Funktionale Selbstverwaltungsträger*), cuya necesidad de legitimación democrática también ha sido advertida por la doctrina, aunque las “instituciones autónomas” en este país funcionan, salvo el caso del *Bundesbank*, contando con la participación de los interesados²²⁷. En Italia, aun cuando el número de administraciones *independientes* es reducido en comparación con el caso francés, después del menor interés suscitado durante los primeros tiempos de existencia de estas organizaciones²²⁸, ha tenido lugar un importante esfuerzo teórico sobre las “*autorità amministrative indipendenti*” que, como gran parte de la doctrina francesa y alemana, se ha planteado en particular el problema de la legitimidad y constitucionalidad de estos entes²²⁹.

²²⁶ Como la *Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle*, la *Commission des Marchés à Terme Réglementés de Marchandises* o la *Commission de la Sécurité des Consommateurs* (*Ibidem*, págs. 195 y ss).

²²⁷ Así, se han concebido como “aquellas instituciones de la Administración indirecta del Estado a las que se les ha reconocido capacidad para autoadministrarse, es decir, autonomía (*Selbsverwaltung*). Son instituciones jurídico-públicas encargadas de llevar a cabo determinadas funciones públicas mediante la participación de los afectados o interesados y bajo su propia responsabilidad, es decir, sin recibir órdenes o instrucciones y sometidas únicamente a control judicial por parte del Estado” (*Ibidem*, págs. 153 y 154)

²²⁸ Falta de interés que ha extrañado a la doctrina (v. gr., GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...” *cit.* pág. 87).

²²⁹ Entre la bibliografía italiana más importante cabe resaltar los trabajos de LONGOBARDI y MANETTI (LONGOBARDI, N., *Le “Amministrazioni indipendenti”: profili introduttivi*, en AA. VV., *Scritti in memoria di Mario*

Cabe resaltar que, si de alguna manera las administraciones *independientes* son aceptadas en diferentes sistemas jurídicos, su misma existencia es cuestionada en los países donde se aplican no ya por el cumplimiento de sus objetivos en mayor o menor oportunidad, sino por su engarce con la organización constitucional del poder público. Es el caso, como hemos visto, de las *independent agencies* norteamericanas, así como el de los *quangos* británicos²³⁰. En Francia, las *autorités administratives indépendantes* han sido objeto de un minucioso estudio por parte del Consejo Constitucional, en particular respecto a su potestad sancionadora, de forma que se estimó parcialmente contraria a la Constitución la Ley de creación del Consejo Superior del Audiovisual²³¹. En Alemania, las “instituciones

Nigro, vol. II. Giuffrè, Milán, 1988; MANETTI, M., *Poteri neutrali e Costituzione*. Giuffrè, Milán, 1994).

²³⁰ Respecto a Gran Bretaña, señala RALLO que “la *disolución de la soberanía*, la desintegración del modelo tradicional de responsabilidad ministerial ante el Parlamento y, particularmente, la responsabilidad de los *quangos*, son preocupaciones latentes” (RALLO, *La constitucionalidad de...* cit. pág. 36).

²³¹ Decisión 88-248, de 17 de enero de 1989. Como señala SALVADOR, en un primer momento el Consejo Constitucional no se mostró conforme a la atribución de potestad sancionadora a las *autorités administratives indépendantes* francesas y, posteriormente, admitió que se reconociera dicha potestad a algunas de estas administraciones. Con anterioridad, el Alto Tribunal ya había iniciado una línea jurisprudencial caracterizada por la prudencia y en la que no se ha mostrado opuesto a la existencia de este tipo de administraciones pero, para ello, se ha visto obligado a interpretar con cierta flexibilidad algunos principios constitucionales (SALVADOR, *Autoridades...* cit. págs. 195 y 214). En el caso concreto de la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades, el Consejo Constitucional, en su decisión 86-217 de 19 de septiembre de 1986, rechazó la posibilidad

autónomas” han creado un amplio debate doctrinal y, en concreto, la dotación de independencia al *Bundesbank*, como se analizará en detalle, siempre fue sospechosamente inconstitucional, y de hecho la entrada del Banco central alemán en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, requirió de una modificación constitucional explícita que apartara esas sombras de inconstitucionalidad²³². En Italia, en el debate sobre la posición constitucional de las administraciones independientes ha provocado sido objeto de varias sentencias de la *Corte Costituzionale*²³³. El acomodo en nuestro ordenamiento jurídico de

de configurar este tipo de administraciones al margen de los poderes clásicos y desvinculadas del Legislativo o del Ejecutivo; “esta conformación implica un cierto control del Gobierno sobre las autoridades administrativas independientes como pone de manifiesto la subordinación de su poder reglamentario al poder reglamentario general del Gobierno” (RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *Pluralismo informativo y Constitución*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 242).

²³² Lo que, en sí, y de acuerdo con lo analizado hasta el momento, es diferente a su oportunidad y conveniencia en un Estado constitucional.

²³³ Cfr., al respecto, los estudios de GRASSO sobre el problema constitucional de las *autorità amministrative indipendenti* (GRASSO, GIORGIO, “Spunti per un studio sulle autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d’America)”. *Quaderni Regionali* 1993, págs. 1303-1355; GRASSO, GIORGIO, “La Corte Costituzionale si pronuncia solo parzialmente sulla natura giuridica e sulla collocazione costituzionale delle autorità amministrative indipendenti. Considerazioni sparse sulle decisioni n. 57, n. 118 e n. 226 del 1995”. *Quaderni Regionali* 1995, págs. 237-265”. La doctrina italiana ha propuesto una ley que establezca la regulación jurídica de las administraciones *independientes* en aquel país (FRANCHINI, CLAUDIO, “Proposta di norme sulle autorità indipendenti”. *Giornale de Diritto Amministrativo* n.5/1996, págs. 487-490).

las administraciones *independientes* no está exento de problemas de legitimidad y constitucionalidad y, como se examinará, difícilmente podría haber sido de otra manera.

2. EL GRADO DE AUTONOMÍA Y LEGITIMIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

a. Las garantías de la independencia

Los diferentes ordenamientos jurídicos que configuran en derecho comparado las administraciones *independientes* tienden a dotarlas de ciertas garantías que, a través de su conjugación, establecen un estatuto en mayor o menor medida lejano de la posibilidad de influencia de los poderes públicos, en particular del Gobierno²³⁴. Al constituir este alejamiento la razón de ser de dichas organizaciones, su estatuto legal suele comprender mecanismos cuyo objetivo es desincentivar la influencia que pudiera tener lugar sobre las administraciones *independientes*, tanto por medio de limitaciones a la posibilidad de instruirles como, más sutilmente, incorporando medidas que presupongan una actuación *independiente* al desaparecer algunas posibilidades de actuaciones de favor por el ejercicio del cargo de acuerdo con los intereses del órgano superior.

²³⁴ Un análisis comparado sobre el funcionamiento de estas garantías en Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y España se encuentra en SALVADOR, *Autoridades... cit.* pág. 358 y ss.

La autonomía de la que se pretende dotar a estas organizaciones se traduce en diversas formas de protección, que van desde el uso de instrumentos legales cualificados hasta la amplitud y flexibilidad de la organización autónoma para contratar a su personal. La atribución de personalidad jurídica evita que en buena medida se les pueda aplicar el Derecho administrativo general —la conocida *huida* del Derecho administrativo a la que se refiere la doctrina administrativista²³⁵—. En concreto, respecto al funcionamiento de estas organizaciones, dichas garantías se plasman en tres mecanismos principales: el atenuamiento —o rompimiento, en algunos casos— de la relación jerárquica con el órgano superior, la conformación de mandatos largos y sin posibilidad de renovación, y la dotación a la administración *independiente* de los medios necesarios para realizar sus funciones sin depender de la actuación de un tercero.

La principal de estas garantías, sede primera del grado de autonomía del ente, es la limitación de los poderes públicos —en particular, del Gobierno— *para dirigir y controlar la función de la administración independiente*, lo que generalmente incluye la prohibición de dirigir instrucciones directas a dicha organización, y la falta de un sistema de rendición de cuentas cuya evaluación corresponda a aquél. A diferencia de lo que, por la propia naturaleza de su organización, ocurre en general con la Administración Pública, en estos casos el Ejecutivo se ve imposibilitado para dar instrucciones directas al ente, y en varias ocasiones se le prohíbe expresamente realizar cualquier tipo de recomendación. Pero no resulta sólo afectada la capacidad jerárquica de dirigir a la administración *independiente*, sino que el estatuto autónomo se traduce en formas

²³⁵ V. gr., DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.*

menos estrictas de control. Afirma POMED, en relación al ordenamiento español, que “dicha atenuación es especialmente patente en relación con los controles sobre los órganos a través de los cuales se ha encauzado de forma predominante en nuestro Derecho público el control sobre el conjunto de la actividad de las diversas Administraciones institucionales”²³⁶.

Otra garantía comúnmente establecida con el objetivo de dar contenido real a este funcionamiento autónomo es la integración de la administración *independiente* con puestos de *mandato largos e inamovibles*. Al mandato de los integrantes de la administración independiente se le dota de un amplio periodo, muchas veces mayor al de la legislatura, y sin posibilidad de reelección. En general, la ley suele determinar otros requisitos, objetivos, de preparación y experiencia, que buscan integrar los cargos con personas con capacidad suficiente para satisfacer las necesidades que exigen estos puestos, que suelen requerir de conocimientos técnicos importantes.

Con el largo período de mandato se busca que el posible cambio de mayorías políticas, después de unas elecciones, no cause efectos en la composición de la administración *independiente*. De hecho, ni incluso un viraje en las políticas del Gobierno deben poder influir en las funciones de este tipo de administraciones. Los integrantes son inamovibles, y su remoción sólo es posible si acontecen las causas tasadas en la ley, que en general no incluyen ningún tipo de evaluación de la labor desempeñada. Por su parte, la imposibilidad de reelección del cargo se realiza con el objeto de impedir que el miembro de la administración *independiente*, en particular durante años anteriores a su cese en la responsabilidad,

²³⁶ POMED, “Fundamento y naturaleza jurídica...” *cit.* pág. 169.

sea condescendiente realizando algún tipo de favor político —alejándose de la neutralidad política que supuestamente necesita la administración *independiente*— a la instancia que podría, en todo caso, colocarle de nuevo al frente de la dirección del ente.

El tercer de los mecanismos que suele figurar en la norma configuradora de la organización *independiente* es la previsión de la suficiente dotación de los medios para realizar sus funciones sin depender directamente de la actuación de un tercero. No se trata sólo de los medios físicos —aprobación de su presupuesto, determinación de su estructura— sino, lo que es más importante, proporcionándole la posibilidad de resolver directamente y con efectos jurídicos; función que en algunos casos, como ocurre en determinados bancos centrales, se traduce en una verdadera capacidad normativa en su ámbito de competencias. Por otra parte, en varios casos esta capacidad de resolver con efectos jurídicos viene acompañada por la posibilidad de sancionar, si bien respetando el principio de legalidad manifestado tanto en que, por una parte, no hay infracción ni sanción administrativa posibles sin ley que las determine de una manera previa y, por otra, que la previsión legal tiene que realizarse a través de ley formal²³⁷.

Debe hacerse notar, con todo, que la mera existencia de estos mecanismos no significa por sí misma la real independencia de las administraciones *independientes*, y nótese el énfasis en el adjetivo. En los ordenamientos jurídicos que no quiebran con el principio democrático, a pesar de que los mecanismos citados se esfuerzan en alejar la capacidad de influencia de este tipo de organizaciones de lo que, en pura relación administrativa, sería su superior jerárquico,

²³⁷ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, “Principio de legalidad...” *cit.* págs. 562 y 563.

éstos vienen acompañados de una legitimidad democrática de origen —esto es, en la elección de los puestos directivos de las administraciones *independientes*— y de varias relaciones institucionales de control, generalmente dependientes de otras instancias, de forma principal parlamentarias. Por lo tanto, no estaríamos en estos casos ante administraciones propiamente independientes, sino ante organizaciones autónomas, a las que se legalmente se provee de reglas de relación con el resto del poder público.

*b. Administraciones autónomas
y colectividades autoreguladas*

Como se ha defendido en este trabajo, el principio democrático como legitimador del Estado constitucional determina que no puedan existir, en el sentido jurídico de la expresión, administraciones realmente independientes. De asumir que éstas pueden crearse, implícitamente se estaría de acuerdo con la aparición de un *cuarto poder*²³⁸, esencialmente diferente del resto de poderes porque no se le aplicarían los elementos de creación, competencia y control que se dedican a éstos, y sin los necesarios mecanismos de legitimidad democrática. Un *cuarto poder* que, como dimanante de una supuesta capacidad general de crear administraciones independientes, no viene legitimado por los textos constitucionales e, incluso en el caso de que así fuera, su mera existencia contravendría las exigencias del Estado constitucional que, como se ha analizado, radica en última instancia en la capacidad de creación y control por parte de la soberanía popular. La gravedad de aceptar la existencia de poderes

²³⁸ DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.* pág. 140.

independientes no proviene tanto de que la naturaleza de sus funciones sea de carácter *tecnocrático*, sino en que no se trate de un centro de toma de decisiones *democrático*, en el sentido de que no cuente con la legitimidad y el control que requiere cualquier sistema institucional en un Estado constitucional.

Para entender cabalmente las condiciones de legitimidad de las administraciones *independientes* es necesario distinguir entre la administraciones autónomas formadas por colectividades con capacidad de autoregularse, y aquellas que ejercen funciones del Estado con cierta autonomía porque la ley ha creído conveniente dotarle de este estatuto para la realización de tareas concretas. Del primer caso forman parte los cuerpos profesionales, las cámaras de comercio o las universidades, en los ordenamientos jurídicos que les reconocen autonomía.

Se trata, como señala BÖCKENFÖRDE, de colectivos cuyos órganos de decisión —y esto forma parte de su autonomía— se reclutan a partir de aquellos que se ven afectados por las tareas que desempeñan estas administraciones, los cuales, por regla general, están organizados corporativamente y tienen la condición de miembros de dichas instituciones²³⁹. El legislador, conjugando los valores que cree necesario tener en cuenta —la necesidad de autoorganización para la gestión de sus funciones, las repercusiones sociales, incluso criterios históricos o tradicionales— cree conveniente dotar de esta capacidad a un conjunto de personas relacionadas por el vínculo que, al mismo tiempo, es fundamento de su estatuto especial como autoorganización.

²³⁹ *Ibidem*, pág. 74.

Como señala BÖCKENFÖRDE, la legitimidad democrática de estas administraciones se produce sólo como legislación material a través de la ley que contempla su organización, así como a través de la inspección estatal ejercida con responsabilidad democrática. Pero, con todo, todavía tiene lugar cierto déficit de legitimidad democrática. Para cumplir con el principio democrático, la autonomía funcional de este tipo de organizaciones no puede ser libremente ampliada ni configurada; asimismo, su funcionamiento debe ser convenientemente controlado por el Estado, y exige una doble limitación: por una parte, las tareas, organización y competencias de estas administraciones tienen que estar reguladas por ley en una amplia medida, y han de limitarse a los asuntos propios de los que en ellas se integran; por otra, no se les puede encargar tareas que afecten de modo relevante a la generalidad o que tengan trascendencia política²⁴⁰.

Por supuesto, la última previsión citada —la repercusión general de sus funciones— debe entenderse dentro de cierto ámbito de responsabilidad pública con la que sí cuentan estas administraciones autoreguladas pues, en caso de que su trascendencia pública fuera nula y únicamente afectara a sus miembros, sería una relación de derecho privado y perdería importancia desde el punto de vista de la acción del Estado.

A diferencia de las colectividades autoreguladas el Derecho ha creado, como hemos visto, otro tipo de administraciones autónomas —las administraciones *independientes*— donde se asigna una serie de competencias públicas a un ente, también público, pero dotado de un estatuto especial de autonomía. En este caso, es más difícil la

²⁴⁰ BÖCKENFÖRDE, *Estudios... cit.* pág. 76.

justificación del estatuto especial, por cuanto no se trata de un colectivo organizado corporativamente, sino de una organización administrativa a la que se le confieren competencias de carácter público que el Estado debería ejecutar a través de los órganos que tiene a su disposición, esto es, el Gobierno —para la determinación de las políticas— y la Administración Pública —para la Ejecución de las políticas—. Se trata, además, de administraciones que sí tienen a su cargo tareas que afectan de modo relevante a la generalidad o que tienen trascendencia política, lo que agrava notablemente el déficit de legitimidad democrática a causa del estatuto autónomo que se les confiere.

*c. La legitimidad de las administraciones autónomas:
necesidad del estatuto para la realización de sus funciones
y de un objeto especial*

Si entendemos, por una parte, que toda la Administración Pública está presidida por los principios de legitimidad democrática y, por otra, que con carácter excepcional caben en el Estado constitucional administraciones autónomas —independientes—, de ello se traduce que la única razón que puede justificar la dotación de un estatuto autónomo a un organismo del Estado es que esa autonomía sea necesaria para la realización correcta de sus funciones; es más, que sin el estatuto especial de autonomía la Administración Pública no pudiera llevar a cabo convenientemente la tareas que se le ha encomendado. Esta justificación supone que la realización conveniente de las funciones se vería relevantemente mermada si el ente público no actuara con las garantías de autonomía que la ley considera necesarias.

Con todo, como hemos visto, las exigencias del principio democrático no permiten, sin excepción, la creación de administraciones propiamente independientes. Por lo tanto, también en estos casos deben darse los requisitos mínimos provenientes de la inserción del organismo en el seno de un Estado democrático. Esto es, legitimidad democrática de su fuente y control en el ejercicio de sus funciones, sin que se produzca en ningún momento la quiebra entre soberanía del pueblo y ejercicio del poder público. El anclaje democrático de las administraciones autónomas —*independientes*— debe, desde luego, residir en su regulación legal, si bien el déficit de legitimidad democrática con que cuentan por su propia naturaleza sería paliado en buena medida si la consideración de que la necesidad de autonomía para la realización correcta de sus funciones no proviniera del legislador ordinario, sino del propio constituyente.

En efecto, si la creación de un organismo autónomo requiere flexibilizar sus relaciones con el Gobierno, imposibilitar la capacidad de darle instrucciones, en definitiva, consagrar las garantías de una autonomía efectiva, mitigaría la confrontación con el principio democrático el hecho de que fuera el mandato constitucional el que legitimase tal diferenciación. Lo que, cabe insistir, en el Estado constitucional y por todo lo referido, no puede entenderse al contrario: esto es, que sólo la previsión constitucional legitime democráticamente una organización propiamente independiente puesto que ésta, al desvincularse de raíz de la relación dialéctica con la radicación popular de la soberanía, no sería propia de un Estado democrático.

La condición de que se considere necesario la autonomía en el ejercicio de las funciones de determinado ente arrastra una segunda situación: dichas administraciones deben contar con un objetivo

específico, a cuya consecución se destinan las facilidades de la autonomía. Como señala GARCÍA-ANDRADE, las administraciones autónomas se justifican, todas ellas, en la consecución del fin que les viene asignado en su norma de erección y que, por la misma, es sustraído del haz de fines que persigue la Administración general que dirige el Gobierno; es precisamente esta afectación a uno o más fines singularizados lo que otorga la especialidad a estas Autoridades²⁴¹ que, de otro modo, subsumirían su actividad en la general de la Administración pública, lo que haría innecesario la dotación de la autonomía.

En efecto, ninguna otra razón puede explicar la dotación de garantías de autonomía a una administración concreta salvo que esta tenga una misión particular que realizar, y para lo cual necesite cierto distanciamiento de las instrucciones directas del Gobierno, o de los altos dirigentes de la Administración Pública. El preciso objeto de su mandato, acompañado de la evaluación oportuna sobre un estatuto autónomo considerado necesario para la correcta realización de dicho objetivo, podría justificar la existencia de un cierto grado de autonomía en determinados entes de la Administración Pública, a lo que la vigencia del principio democrático no se opone directamente. Pero el mandato preciso no puede constituirse en razón de la independencia de estas administraciones sino, cuando el legislador así lo considere oportuno y respetando en todo caso las exigencias del principio democrático, de su autonomía.

²⁴¹ GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*. Civitas, Madrid, 2000, pág. 44.

De hecho, cuanto más claro y detallado sea el objetivo especial, en mayor medida se profundizará en lo que debe ser una Administración Pública en un sistema democrático. En primer lugar, porque si bien desaparece la característica de la Administración general de sujeción a la función directora del Gobierno, ésta queda matizada por una supeditación a un mandato claro y definido, y sus funciones en este sentido deben estar sometidas a evaluación por parte de las instituciones competentes. En segundo lugar, bien relacionado con lo anterior, porque un objetivo de estas características facilita la tarea de rendición de cuentas, pudiendo realizarse más genuinamente la función de control por parte de las entidades responsables. Por esta razón, el objetivo especial de la administración autónoma debería huir de conceptos indefinidos y poder ser perfectamente identificados por los que deben evaluar la responsabilidad de los administradores autónomos.

CAPÍTULO IV

La legitimidad democrática de las administraciones *independientes* en la Constitución de 1978

1. LA PROBLEMÁTICA CONFIGURACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

a. Los problemas de legitimidad de las administraciones independientes en España

La recepción de las administraciones *independientes* en nuestro ordenamiento jurídico que, con independencia de la existencia de antecedentes²⁴², tuvo lugar ya aprobada la Constitución de 1978, por lo que también en nuestro país se trata de un fenómeno reciente. Su aparición fue observada con reservas por la doctrina, en particular la administrativista —la única que se ocupó desde un principio de estas organizaciones—, debido al cambio de paradigma que suponía la necesidad de revisar categorías jurídicas, que podían quedarse obsoletas en el intento de explicar la creación y funcionamiento de este tipo de organizaciones. No es exagerada la afirmación de DESDENTADO cuando afirma que la aparición de las administraciones *independientes* implica una crisis del modelo

²⁴² Por todos, SALVADOR, *Autoridades... cit.* pág. 235 y ss.

clásico de Administración Pública y una transformación esencial de su naturaleza²⁴³.

Esta transformación, todavía en la actualidad, no ha tocado fondo; como señala MORENO MOLINA, no han ayudado al esclarecimiento de lo que son o deben ser las administraciones *independientes* ni la confusión doctrinal existente, fundamentada en la carencia de un modelo o noción ideal sobre el que proyectar el esfuerzo sistematizador y en la abstracción de características jurídico-institucionales de estos entes particulares, ni la borrosa regulación jurídica que es predicable de los descritos entes²⁴⁴, que cuentan con diferente tratamiento jurídico de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto. A esta falta de homogeneidad en sus estatutos se debe que la administración *independiente* de plantee como una categoría doctrinal —sobre cuya definición, como hace ver SALVADOR, no ha habido un auténtico debate²⁴⁵—, y no como un concepto legal.

Además de otros esfuerzos de explicación, clasificación, o denominación²⁴⁶ —no existe consenso entre los autores sobre el

²⁴³ DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.* págs. 136-137.

²⁴⁴ MORENO MOLINA, *La administración... cit.* pág. 307.

²⁴⁵ SALVADOR, *Autoridades... cit.* pág. 254. En este sentido, GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...”, *cit.* pág. 88.

²⁴⁶ En general, sobre las administraciones *independientes* en España, son de particular interés los trabajos de SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, “El Estado neutral...” *cit.*; JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, FRANCISCO, *Los organismos autónomos en el Derecho público español: tipología y régimen jurídico*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987; GARCÍA LLOVET, ENRIQUE, “Autoridades administrativas independientes...” *cit.*; POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, “Fundamento y naturaleza jurídica de las

nombre que las debiera identificar²⁴⁷—, en buena medida la doctrina española ha centrado sus consideraciones sobre las administraciones *independientes* en el marco de sus posibilidades en el Estado constitucional y en la Constitución de 1978, lo que implica, por una parte, el examen de los problemas generales de legitimidad democrática a los que se ya ha hecho referencia y, por otra, el

administraciones independientes”. *Revista de Administración Pública* n° 132, septiembre-diciembre 1993, págs. 117-169; BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, *Las Administraciones independientes... cit.*; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones sobre las llamadas...” *cit.*; PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Las administraciones independientes” *cit.*; NAVAJAS REBOLLAR, MIGUEL, *La nueva administración instrumental*. Universidad de Oviedo, Colex, 2000; RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *La constitucionalidad... cit.* y SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *Autoridades independientes, cit.*

²⁴⁷ La expresión que parece está suscitando más apoyos es la de “administraciones independientes”, que utilizan autores como BETANCOR (*Las Administraciones independientes... cit.*), PARADA (“las administraciones independientes”, *cit.*), POMED (“Fundamento y naturaleza jurídica...” *cit.*), SALA ARQUER (“El Estado neutral. Contribución al estudio...” *cit.*), PAREJO (“La potestad...” *cit.*) y RALLO (*La constitucionalidad... cit.*). Son conocidas asimismo las expresiones, recibidas de la doctrina francesa, de “autoridades independientes” o “autoridades administrativas independientes” (GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...” *cit.*; NAVAJAS, *La nueva administración... cit.*; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones sobre...” *cit.*; GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica del Banco de España... cit.*; SALVADOR, *Autoridades... cit.*). Otras denominaciones, como la de “organismos autónomos neutrales” (JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los organismos autónomos... cit.*), “agencias reguladoras independientes” (VILLAR PALASÍ, “Tipología y Derecho estatutario...” *cit.*) o “organizaciones administrativas independientes” (MORENO MOLINA, *La administración por agencias... cit.*) han tenido una menor acogida.

cuestionamiento sobre si, aun cuando se llegara a una conclusión sobre la manera y los límites en que las administraciones *independientes* pueden tener cabida en un Estado democrático, su existencia es adecuada en el marco de la Constitución de 1978.

Desde el momento de sus primeras apariciones, la duda acerca de la constitucionalidad de las administraciones *independientes* siempre ha acechado a estas incipientes organizaciones²⁴⁸, puesto que el hecho de que la Constitución de 1978 no las contemplara se unía a la especificación constitucional de la dirección de la Administración Pública por parte del Gobierno, o al principio de unidad de la Administración²⁴⁹. Problemas que sólo recientemente han comenzado a encontrar soluciones doctrinales pues, como señala RALLO, el estudio de las administraciones *independientes*, cuyas implicaciones político-constitucionales resultan evidentes, no ha sido objeto de estudio en profundidad por la doctrina constitucionalista, y el tratamiento otorgado por la doctrina administrativista resulta insuficiente²⁵⁰.

²⁴⁸ PAREJO, "La potestad..." *cit.* págs. 686-689.

²⁴⁹ Principio que no puede interpretarse de forma categórica, puesto que la propia Constitución legitima la descentralización —no únicamente territorial, también funcional— en el artículo 103.1 CE. De nuevo aquí, señala PAREJO, aparece un síntoma de la quiebra de la concepción tradicional del poder público administrativo, suscitando reacciones en búsqueda de un nuevo equilibrio definitorio de un asimismo nuevo contenido del principio de unidad (PAREJO, "La potestad..." *cit.* pág. 649).

²⁵⁰ RALLO, "Poderes neutrales exentos de control gubernamental..." *cit.* págs. 107 y 108. El propio autor ha colaborado en la subsanación de la falta de interés de la doctrina constitucional en las administraciones independientes tras la publicación de su monografía *La constitucionalidad de las administraciones independientes*, *cit.*; cabe sumar asimismo la

También en nuestro país, como hemos visto ocurre en general, las principales razones para la defensa de la creación de administraciones *independientes* son aquellas que abogan por esta particular conformación para garantizar la imparcialidad y objetividad necesarias para el correcto ejercicio de sus funciones, así como el aumento de la eficacia que supuestamente otorga un estatuto *independiente*²⁵¹. El método utilizado por el ordenamiento jurídico

aportación desde el Derecho constitucional de SALVADOR, *Autoridades independientes, cit.*

²⁵¹ Para POMED, “el reforzamiento de la objetividad y la afirmación de la neutralización política de las Administraciones Independientes parecen componentes plenamente consecuentes con la realización de determinados valores de relevancia constitucional, que implican en su consecución a los dos términos de la relación dialéctica Estado-Sociedad” (POMED, “Fundamento y naturaleza jurídica...” *cit* pág. 169). Según JIMÉNEZ DE CISNEROS, “el efecto que se persigue consiste en establecer, en los supuestos de Organismos autónomos con especiales características técnicas o de especial importancia en la configuración de la opinión pública, un ámbito neutro en el que la presión política respete unos límites razonables de independencia” (JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los Organismos autónomos... cit.* pág. 339). SALA ARQUER afirma que “la independencia es la garantía de la neutralidad. A través de aquélla, ésta se hace efectiva” (SALA ARQUER, “El Estado neutral...” *cit.* pág. 409). En referencia a la función de supervisión, en opinión de BETANCOR debe estar desarrollada por entes independientes porque esta función es más eficaz en sentido técnico y sociopolítico: “en sentido técnico, porque , si la función obedece a criterios exclusivamente técnicos —y no políticos o de cualquier otra índole—, significa que la vigilancia y la actuación dirigida a evitar actuaciones incorrectas de los agentes supervisados responde a criterios objetivos (...). En sentido sociopolítico es también más eficaz porque una actividad de supervisión orientada exclusivamente por criterios técnicos alcanza mayor legitimidad

español, la creación de administraciones *independientes*, es definido por JIMÉNEZ DE CISNEROS de esta manera: “se pretende dotar a estos organismos de independencia con respecto a la Administración del Estado a quien están vinculados, y conseguir una neutralidad del Gobierno sobre los órganos de dirección y el funcionamiento del Organismo, de forma que los cambios y modificaciones en las instancias políticas no tenga que repercutir necesariamente en el normal desarrollo de la actividad del Organismo, a la vez que se intenta *profesionalizar* y, por tanto, neutralizar el nombramiento de los cargos directivos, sustrayéndolos a la libre designación para premiar actitudes personales o políticas”²⁵².

No cabe repetir aquí las razones anteriormente aducidas sobre el supuesto carácter neutral de las administraciones *independientes*. Pero, en particular, algunas de estas razones olvidan el marco general en que se inscriben este tipo de organizaciones pues, como se ha analizado, la imparcialidad y objetividad son propias de la generalidad de la Administración Pública, en virtud del mandato establecido en el artículo 103 CE. Como señala PARADA, “admitir que determinadas funciones o servicios públicos exigen garantías especiales contra el Gobierno es tanto como aceptar que en el común de ellas, la objetividad y la imparcialidad no se respeta, conclusión constitucionalmente inaceptable”²⁵³. Cabe recordar, por otra parte, que el aumento de la eficacia, que nunca acaba de comprenderse por qué se produce automáticamente por la dotación de un estatuto

entre los agentes del sector que la orientada por otros criterios” (BETANCOR, *Las Administraciones independientes... cit.* págs. 218 y 219).

²⁵² JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los Organismos autónomos... cit.* pág. 310.

²⁵³ PARADA, “Las administraciones...” *cit.* págs. 688 y 689.

autónomo, puede esconder otros propósitos que poco tienen que ver con el objetivo de facilitar la gestión²⁵⁴.

Cuestión distinta es si organizaciones dotadas de un particular estatuto autónomo caben en nuestro texto constitucional. Por una parte, el hecho de que las administraciones *independientes* no estén prohibidas en la Constitución no significa que automáticamente el texto constitucional otorgue capacidad al Estado para su creación; al contrario, debe cuestionarse cuáles son las razones constitucionales que justifican la conformación de administraciones autónomas, en las que se relajan algunos principios exigibles de la generalidad de la Administración Pública, y que no constan expresamente en el texto constitucional. Por otra parte, como señala RALLO, la función de dirección política de la Administración Pública reconocida constitucionalmente al Gobierno no permite afirmar, de plano, la falta de adecuación a la Constitución de la legislación que configura espacios administrativos libres del control gubernamental²⁵⁵; el respeto de otros límites y la necesidad de llevar a cabo objetivos constitucionales debe condicionar la posibilidad de crear estas organizaciones. Dejando aparte las diferentes razones que aporta la doctrina para *justificar* la necesidad de administraciones *independientes*, lo cierto es que, cabe adelantar, la mayor parte de ésta está a favor de la constitucionalidad de dichas administraciones, con los límites propios de un Estado democrático²⁵⁶

²⁵⁴ Así, GARCÍA LLOVET, "Autoridades administrativas independientes..." *cit.* pág. 93.

²⁵⁵ RALLO, "Poderes neutrales..." *cit.* pág. 135.

²⁵⁶ V. gr. PAREJO, "La potestad..." *cit.* pág. 649 y ss. BETANCOR incluso se pregunta si la atribución de un grado elevado de autonomía es una exigencia constitucional (BETANCOR, *Las Administraciones independientes...* *cit.* págs. 212 y ss). En contra de la constitucionalidad de

En relación con los problemas de legitimidad democrática, además de las consideraciones sobre la relación Gobierno/Administraciones *independientes* que se analizará a continuación, durante el estudio de las administraciones *independientes* ha habido que realizar un importante esfuerzo de análisis acerca de la atribución a éstas de potestades *normativas*. Al respecto, como ha señalado PAREJO²⁵⁷ haciéndose eco de la doctrina francesa, que más tempranamente se ha ocupado de esta específica materia, la cuestión se centraba en determinar si la atribución de potestad normativa a las administraciones independientes conllevaba un desapoderamiento del poder legislativo y/o un vaciamiento del poder reglamentario del Gobierno.

Respecto al primero de los casos, se trata de dilucidar si la capacidad normativa conferida a las administraciones *independientes* —que parece ineludible para garantizar funcionalmente su *independencia*²⁵⁸— conlleva obligatoriamente una transferencia de una competencia reservada constitucionalmente al poder legislativo. Este caso podría implicar una lesión de la reserva de Ley y, por tanto, cabría valorar su adecuación al texto constitucional. La solución que en su momento confirió al problema el Consejo Constitucional francés —que PAREJO considera trasladable a nuestro sistema— a través de la cual llegó a la conclusión de que la potestad normativa de las administraciones independientes era

las administraciones, cfr., v. gr., PARADA, “Las administraciones...” *cit.*, y GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...”, *cit.* pág. 117 y ss.

²⁵⁷ Cfr., en general, PAREJO, “La potestad...” *cit.* págs. 639-646.

²⁵⁸ GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...” *cit.* pág. 114.

constitucional, se basó en que la atribución que efectúa el legislativo no supone una renuncia de éste a su propia competencia, sino un ejercicio de dicha competencia, en el cual se definen el marco y las condiciones en que legítimamente puede desplegarse la potestad normativa, que queda de este modo despojada de todo carácter incondicionado o limitado.

Son dos las condiciones a las que llega PAREJO en este análisis: por una parte, el reconocimiento de la potestad normativa a las administraciones *independientes* no les confiere ninguna participación en contenidos decisionales verdaderamente reservados por la Constitución al poder legislativo, por lo que no afecta a la reserva constitucional de Ley; por otra, este reconocimiento no constituye sino una manifestación de la organización de las competencias decisorias de carácter infralegal, lo que reconduce la cuestión al segundo de los problemas, si constituye lesión del ámbito de potestad reglamentario del Gobierno²⁵⁹. A las consideraciones de PAREJO, hay que añadir que la explicación jurídica se basa en que no existe realmente una delegación de competencias del Legislativo a la correspondiente administración *independiente*; por lo tanto, es el Legislativo el que debe en todo momento mantener la potestad de modificar o revocar el mandato, de la forma que crea oportuno²⁶⁰.

La posibilidad de que la potestad normativa conferida a las administraciones *independientes*, por el hecho de su carácter infralegal, pueda consistir en una invasión de la competencia reglamentaria, constitucionalmente asignada al Ejecutivo, se solventó

²⁵⁹ PAREJO, "La potestad..." *cit.* págs. 639-646.

²⁶⁰ Como, respecto a los bancos centrales, pone de manifiesto LASTRA (LASTRA, *Central banking and...* *cit.* pág. 20).

en Francia sobre la base de que el poder reglamentario no está constitucionalmente monopolizado por el Gobierno, porque el ordenamiento jurídico no se estructura sobre la base de un esquema lineal y jerarquizado de fuentes normativas. También este planteamiento considera PAREJO que es trasladable al ordenamiento jurídico español. Según este autor, si bien los artículos 97 y 106 CE pueden hacer pensar que es exclusivamente el Gobierno el titular de la potestad reglamentaria, realmente no sería así²⁶¹, por el juego de la doble autonomía articulada por el propio orden constitucional: la territorial y la funcional. En este sentido, afirma el autor que “la autonomía significa el poder de adoptar decisiones bajo la propia responsabilidad y comprende de suyo, por tanto (...), el de dictar normas”²⁶². Por su parte, como se analizará, el Tribunal Constitucional declaró la legitimidad constitucional de los poderes reglamentarios que delegó el Gobierno en el Banco de España²⁶³.

²⁶¹ En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 2000, págs. 179 y ss.

²⁶² PAREJO, “La potestad...” *cit.* pág. 643. Como afirma SALVADOR, hoy es opinión mayoritaria entre la doctrina que la potestad atribuida al Gobierno en el artículo 97 CE corresponde a la potestad reglamentaria general, y que la potestad reglamentaria específica puede atribuirse por ley a sujetos diferentes del Ejecutivo (SALVADOR, *Autoridades Independientes*, *cit.* pág. 329).

²⁶³ Sentencia 135/1992, de 5 de octubre. Al respecto, cfr. BETANCOR, *Las Administraciones independientes...* *cit.* pág. 254 y ss, para quien el problema del poder reglamentario en manos de las administraciones independientes quedó “definitivamente resuelto” tras el referido pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

b. Gobierno y administraciones independientes

La Constitución Española establece en su artículo 97 que corresponde al Gobierno la competencia genérica de dirección de la Administración Pública. La doctrina reconoce las limitaciones en que se encuentra la defensa de la posibilidad de administraciones *independientes* en nuestro ordenamiento jurídico frente a dicha asignación competencial²⁶⁴, y en gran parte el debate sobre la constitucionalidad de organizaciones autónomas se ha centrado en esta asignación constitucional²⁶⁵. La capacidad de dirección de la Administración Pública conlleva, desde luego, la facultad ya no sólo de orientar, sino de dar instrucciones a la Administración para el ejercicio de las políticas que el Ejecutivo diseña. Esta dirección, como hemos visto, implica no sólo la libre designación y remoción de los titulares de los órganos directivos de las organizaciones que formalmente integran la Administración Pública²⁶⁶, sino la capacidad de *indirizzo político*. Las administraciones *independientes* escapan de esta dirección y, en esa medida, constituyen una agresión a la posición constitucional del Gobierno²⁶⁷.

Esta asignación competencial, propia por otra parte de la misma esencia de la separación de poderes debida en toda

²⁶⁴ V. gr., DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.* pág. 146; SALA ARQUER, "El Estado neutral..." *cit.* pág. 421; JIMÉNEZ DE CISNEROS, págs. 310 y 311.

²⁶⁵ Un resumen de las posiciones doctrinales se encuentra en SALVADOR, *Autoridades independientes, cit.* págs. 325 y ss.

²⁶⁶ En este sentido, PARADA, "Las administraciones..." *cit.* págs. 686 y 687.

²⁶⁷ Los argumentos clave están sintetizados en RALLO, *La constitucionalidad... cit.* págs. 171 y ss.

Constitución²⁶⁸ —al Parlamento le corresponde legislar; al Gobierno, ejecutar—, no puede ser anulada o desvirtuada por las propias exigencias del Estado constitucional²⁶⁹. El principio de división de poderes, como indica LÓPEZ GUERRA, ha sido probablemente la base indiscutida del constitucionalismo, y una buena dosis de los esfuerzos de la normativa constitucional y ordinaria, de la doctrina y de la

²⁶⁸ Como señala STEIN, recordando el conocido artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que aprobó la Asamblea Nacional francesa en 1789 respecto a que toda sociedad en que la garantía de los derechos no está asegurada, y no esté determinada la separación de los poderes, carece de Constitución, “la separación de poderes está tan vinculada con todos los elementos principales del Estado de Derecho, que como principio puede ser equiparado con la idea fundamental del movimiento constitucional moderno, a saber, la sujeción de todo poder público a los principios fundamentales del derecho. La separación de poderes es un requisito de organización para evitar la concentración de las decisiones y medios de poder estatales que facilita el abuso de poder, y por otra parte para permitir una cooperación ordenada de diversos grupos y entes con capacidad resolutoria en el ejercicio del poder político y la autoridad pública” (STEIN, *El Estado de Derecho...* cit. pág. 10). La explicación resumida de la necesidad de la separación en una Constitución es, como indica RALLO, la división y, en consecuencia, limitación del poder que, con anterioridad al liberalismo revolucionario de finales del siglo XVIII, se concentraba en la persona del monarca absoluto (RALLO, *La constitucionalidad...* cit. pág. 173).

²⁶⁹ En este sentido, señala PARADA que “la autolimitación de los poderes de dirección del gobierno sobre la Administración y los servicios públicos y la correspondiente responsabilidad no puede excusarse o justificarse en que se traslada a otro de los poderes del Estado, pues eso es sumar aún otro motivo de inconstitucionalidad, dada la incapacidad del poder legislativo de asumir la gestión o cualquier tipo de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos”. (PARADA, “Las administraciones...” cit. pág. 687).

jurisprudencia se ha empleado, en diversas épocas y contextos, en precisar y aclarar las características de la peculiar fórmula de división adoptada en cada caso concreto²⁷⁰.

En este sentido, el primero de los límites del legislador ordinario es la Constitución misma, la cual, además de establecer la dirección de la Administración Pública por el Gobierno, determina que corresponde a las Cortes Generales ejercer la potestad legislativa del Estado y controlar la acción del Gobierno²⁷¹. Es la Constitución la que regula esta división de poderes —que sólo tiene sentido con la asignación de un conjunto competencial esencialmente distinto para cada uno de ellos²⁷²—, y cualquier excepción debe estar contenida, en sus términos, en la propia Norma Fundamental. Por lo tanto, la subordinación de la acción ejecutiva a la ley, citada en el artículo 97 CE, como indica LÓPEZ GUERRA, no implica una absoluta discrecionalidad del legislador para fijar el ámbito de esa acción; la reserva de ejecución a favor del Gobierno conlleva que el legislador no pueda sustituir al Ejecutivo en el ejercicio de determinadas funciones, yendo más allá del establecimiento de los cauces por los que debe transcurrir la acción gubernamental²⁷³.

Ese es el significado de la afirmación de STEIN de que un Estado de Derecho material debe tomar medidas de seguridad ante el

²⁷⁰ LÓPEZ GUERRA, “Funciones del Gobierno...” *cit.* págs. 15 y 16.

²⁷¹ Artículo 66.1 CE.

²⁷² Por su parte, el Tribunal Constitucional, como ha puesto de manifiesto MARTÍN CUBAS, con carácter general se muestra respetuoso con la especial división de poderes y consecuente distribución de competencias establecida en la Constitución de 1978 (MARTÍN CUBAS, *La democracia...* *cit.* Pág. 159).

²⁷³ LÓPEZ GUERRA, “La posición del Gobierno en la Constitución española”, *cit.* pág. 358.

Poder Legislativo, para excluir la posibilidad de que éste imponga un derecho, que si bien es legal en sentido formal, no es legítimo en cuanto a su contenido²⁷⁴. En este sentido, el legislador ordinario no puede hurtar, dentro de la normalidad, el legítimo ejercicio por parte del Gobierno de sus competencias, y en particular la dirección de la Administración Pública. Aunque es cierto, como resalta LÓPEZ RAMÓN, que en la propia dicción del artículo 97 CE el poder gubernamental de dirección de la Administración, como parte de la función ejecutiva, debe ejercerse de acuerdo con las leyes²⁷⁵, no lo es menos que estas leyes cuentan con un límite expreso, la separación de poderes y la asignación de competencias a los diferentes órganos constitucionales. Es más, como se ha afirmado, debería cuestionarse la constitucionalidad de una previsión que desproveyera en general al Ejecutivo de sus funciones, aun cuando obtuviera el beneplácito —o incluso se realizara a solicitud— del Gobierno²⁷⁶.

²⁷⁴ STEIN, *Estado de Derecho... cit.* pág. 5.

²⁷⁵ LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, “El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, pág. 578. De la misma opinión, NAVAJAS, para quien de acuerdo el sentido del artículo 97 CE es que la mención a las leyes conlleva que ésta “podrían limitar tanto ese poder de dirección como la propia responsabilidad del Gobierno ante el Congreso de los Diputados” (NAVAJAS, *La nueva administración instrumental... cit.* pág. 149), lo que significaría dotar a la ley de carta blanca para rescatar del poder legítimo del Ejecutivo cualquier ámbito de la Administración Pública, desvirtuando de esta manera la esencia del mandato del artículo 97 CE.

²⁷⁶ En este sentido, GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...” *cit.* pág. 117.

Es al Ejecutivo al que corresponde la dirección de la Administración Pública, y los mecanismos de control de esta función están debidamente regulados en la norma constitucional. Cualquier modificación competencial en este sentido desvirtuaría la previsión constitucional y podría crear disfunciones, como la falta de responsabilidad de un organismo público, impropias de un Estado constitucional. No se trata sólo, como se refiere PAREJO, de invocar la doctrina de Montesquieu en su interpretación más estricta²⁷⁷, sino de respetar los mínimos requisitos exigidos en un sistema democrático. Por eso, los esfuerzos de la doctrina se han destinado notablemente a solucionar el conflicto entre la asignación de competencias del artículo 97 y la existencia de administraciones independientes que, por otra parte, mayoritariamente no se cuestiona por los autores. En palabras de RALLO, “la sustracción legislativa de las Administraciones independientes a la función directiva gubernamental y la transferencia en favor de éstas de potestades caracterizables como de dirección política, supone una devaluación de la función directiva gubernamental que pone en jaque la constitucionalidad de las Administraciones independientes que absorben, parcialmente, la función legislativa gubernamental”²⁷⁸.

Por otra parte, en nuestro ordenamiento jurídico es el Gobierno —y, en general, no los directores de las administraciones *independientes*, quienesquiera que sean— el que responde ante el Parlamento de su gestión política²⁷⁹, lo que incluye el funcionamiento de la Administración Pública. Este mandato constitucional es difícilmente compatible, como señala PARADA, con el hecho de que un

²⁷⁷ PAREJO, “La potestad...” cit. pág. 648.

²⁷⁸ RALLO, La constitucionalidad... cit. pág. 181.

²⁷⁹ Artículos 66.1 y 108 CE.

Gobierno al que le han sustraído el control de determinado órgano sea políticamente responsable del funcionamiento de éste²⁸⁰.

A lo que cabe añadir que, una vez reconocida la legitimidad democrática del Gobierno, como advierte LÓPEZ GUERRA, no hay lugar para mantener una interpretación extensiva de las competencias de los poderes legislativo y judicial y una correspondiente interpretación restrictiva de las competencias del Poder Ejecutivo²⁸¹, puesto que éste cuenta con unas funciones establecidas y, además del origen democrático, todos los controles propios de un Estado constitucional²⁸². Por lo tanto, el artículo 97 CE no puede interpretarse de manera que se desvirtúe la competencia ejecutiva del Ejecutivo, que es la competencia asignada a un órgano constitucional²⁸³.

²⁸⁰ PARADA, "Las administraciones..." *cit.* pág. 658.

²⁸¹ LÓPEZ GUERRA, "Funciones del Gobierno..." *cit.* pág. 16.

²⁸² Lo que, en nuestro ordenamiento jurídico, confiere al Gobierno una legitimidad democrática propia. Al respecto, cfr. LÓPEZ GUERRA, LUIS, "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española". *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 23, mayo-agosto 1988, págs. 90 y ss.

²⁸³ En términos de RALLO, "independientemente de los efectos que quiera conferírsele al mandato del artículo 97 CE, lo que resulta evidente es que el Gobierno ha adquirido una novedosa posición constitucional, con legitimación democrática directa e inatacable por el resto de poderes del Estado, en la que la apreciación de su valor constitucional va acompañada de una extraordinaria preeminencia sociopolítica (RALLO, *La constitucionalización...* *cit.* pág. 176).

c. El carácter excepcional de las administraciones independientes

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, cabe advertir que el artículo 97 CE, como cualquier otro artículo constitucional, no puede entenderse de forma aislada y categórica, desprendida de la realidad y del resto de mandatos constitucionales. Como se ha analizado, una parte importante de la doctrina está conforme en una interpretación amplia y, al mismo tiempo, no excluyente, de la capacidad de dirección de la Administración Pública que determina el artículo 97 CE²⁸⁴. Su interpretación conjunta con otros preceptos constitucionales y, en particular, con el artículo 103.2 CE, podría dar pie a que en la dirección de las administraciones *independientes*, sin eliminar la competencia del Ejecutivo, participaran otros órganos que sirvieran para diluir —en los casos en que legítimamente así se estableciera— la relación de la organización con el Gobierno.

En este sentido, puede darse el caso de que, para la realización de algún objetivo constitucional, el legislador considere conveniente la participación directa del Parlamento en la elección o el control de los miembros de un determinado órgano de la Administración, que

²⁸⁴ Hace notar FERNÁNDEZ LÓPEZ que si el sistema parlamentario de un Estado constitucional exigiera ineludiblemente, partiendo en el caso español del artículo 97 de la Constitución, una completa dirección del Gobierno sobre toda actuación administrativa, sometiendo sin resquicios a todo órgano o persona jurídico-pública estatal a un poder jerárquico ejercido por los Ministros o por el Consejo de Ministros, más de una institución administrativa tradicional resultaría afectada (FERNÁNDEZ LÓPEZ, “El Consejo...” *cit.* pág. 577).

supliría cierto *alejamiento* del organismo respecto al Gobierno²⁸⁵. En este caso, es la propia necesidad de la autonomía —respecto al Ejecutivo, se entiende— para la correcta realización de sus funciones la que puede justificar la intervención excepcional del Parlamento dentro de los parámetros constitucionales; a la postre, en casos como el referido puede hacerse actuar la supremacía orgánica del Parlamento porque, como señala SALA ARQUER, la integración de la sociedad en el Estado se realiza en un primer grado a través del Parlamento y, en definitiva, el predominio orgánico del Parlamento es el reflejo constitucional de que el poder emane del pueblo²⁸⁶.

Acertadamente señala RALLO que, aun cuando no exista mención expresa en la Constitución a la posibilidad de desapoderar al Gobierno del control específico de sectores administrativos, pueden buscarse y, supuestamente, encontrarse títulos de legitimidad constitucional que amparen este particular tipo de entes²⁸⁷. Por lo tanto, cuando, con base en un mandato constitucional, sea necesario

²⁸⁵ Esta posibilidad de *alejamiento* del Ejecutivo de las administraciones *independientes* no es compartida por aquella doctrina que considera que la reserva de ejecución que prevé el artículo 97 CE no cuenta con excepciones. V. gr. GARCÍA LLOVET, para quien “el legislador no está facultado para disponer de las competencias constitucionalmente atribuidas a otro órgano o poder constitucional; no puede, por tanto, privar al Gobierno de la potestad de dirección sobre la Administración Pública que tiene reconocida ex artículo 97” (GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes... *cit.* pág. 117).

²⁸⁶ SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, “Las bases constitucionales de la Administración del Estado; Ley y Administración en la Constitución de 1978, en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I), págs. 1787 y ss.

²⁸⁷ RALLO, “Poderes neutrales...” *cit.* pág. 126.

dotar a la administración correspondiente de un margen de autonomía que beneficie los objetivos propuestos y que colabore en la realización correcta de sus funciones, puede considerarse esta posibilidad²⁸⁸. En efecto, es posible que en aspectos particulares de la función de la ejecución dirigida por el Gobierno sea necesario para cumplir el mandato constitucional configurar determinado ente garantizándole cierto margen de autonomía a través de un diseño excepcional, adaptado a las necesidades concretas.

La constatación de que tiene lugar cierta merma en la legitimidad democrática del organismo debe quedar justificada en la necesidad del cumplimiento correcto de un mandato constitucional y, a raíz de ello, en el carácter de *excepcionalidad* del ente autónomo; excepcionalidad que, en nuestro ordenamiento jurídico, se sumaría a los requisitos de estas organizaciones que hemos analizado tienen lugar en el Estado constitucional. Con todo, la excepcionalidad no es la única exigencia a que obliga el artículo 97 CE. Este *alejamiento* —o, en términos de SALVADOR, “relación de dependencia de baja intensidad”²⁸⁹— no puede significar una desvinculación absoluta del Ejecutivo. La flexibilidad en la interpretación del texto del artículo 97 CE y la intercesión del artículo 103.2 CE —la previsión de que los

²⁸⁸ Por lo tanto, señala SALA ARQUER, “será preciso, por tanto, investigar, caso por caso, si en nuestra Constitución existe algún fundamento que permita extraer ciertas funciones administrativas del sistema de decisión por mayorías, atribuyéndoles un ámbito de independencia. A mi modo de ver, existen en nuestra Constitución algunos mandato dirigidos al legislador, que si no exigen necesariamente la independencia de ciertas instituciones, tampoco la excluyen” (SALA ARQUER, “El Estado neutral...” *cit.* pág. 421).

²⁸⁹ SALVADOR, *Autoridades independientes*, *cit.* pág. 328.

órganos de la Administración Pública sean creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley— pueden, conjuntamente con un objetivo constitucional, justificar la creación de administraciones *independientes*, pero sus regulaciones jurídicas deben prever cierta participación del Gobierno, bien en la elección de sus integrantes, bien en el control de la referida administración.

Los entes autónomos, en el sentido anteriormente expuesto, no podrían ser tachados de inconstitucionales por no ser dirigidos inmediatamente por el Gobierno, de acuerdo con el artículo 97 CE. Pero el hecho de que otros preceptos constitucionales puedan justificar una configuración extraordinaria de estos entes no significa que la Constitución otorgue carta blanca para cualquier tipo de diseño. Por una parte, la propia excepcionalidad implica una restricción de creación de administraciones *independientes* a los fines de satisfacer la correcta persecución de los objetivos constitucionales. Por otra parte, la regulación de estos entes, dotados de particular autonomía, debe producirse teniendo en cuenta los principios constitucionales aplicables, en particular el principio de legalidad y el principio democrático.

Pocas dudas caben acerca de la vigencia del principio de legalidad para la conformación de entes autónomos. Por una parte, puesto que no pueden conformarse como organizaciones independientes (no pueden colocarse “fuera de la Administración”²⁹⁰), su naturaleza es la de *Administración Pública* cuyos órganos, en virtud del artículo 103.2 CE, son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley; por otra parte, como hemos visto,

²⁹⁰ GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...” *cit.* pág. 117.

la creación de este tipos de entes debe ser excepcional y basada en un mandato constitucional, y el Parlamento es el órgano constitucional capacitado regularmente para decidir en qué casos se justifica la excepcionalidad que conlleva la dotación de autonomía para el correcto seguimiento de los fines constitucionales. El Gobierno, siguiendo el citado artículo 97 CE, ejerce la función ejecutiva y reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes, y son éstas las únicas que pueden desarrollar la situación excepcional que, con las limitaciones que se han analizado, debe caracterizar la formación de entes autónomos.

El principio democrático debe ser tenido particularmente en cuenta en estos casos. Asumiendo —como hemos visto— que la creación de un ente autónomo supone un déficit democrático, no puede producirse una total separación —una real independencia— de los cauces formales de legitimidad. Por ello, en estos casos los dos requisitos propios de todos los órganos de un Estado democrático, legitimidad de origen y control democrático, deben ser convenientemente respetados en la situación excepcional en que se dote de autonomía al organismo correspondiente.

El origen democrático suele tenerse en cuenta en todo momento, puesto que el nombramiento de los miembros de los entes autónomos tiene lugar por parte de un órgano público legitimado para realizar esta función, incluso en ciertas ocasiones con la participación y la concurrencia de voluntades de varios órganos legitimados. El nombramiento de los decisores en las administraciones *independientes* está directamente vinculado con el

titular de la responsabilidad de dicha administración²⁹¹, en particular la responsabilidad política frente al Parlamento, que en todo caso deberá ser gradual al nivel de intervención en la integración y funcionamiento de la administración *independiente*. En la medida en que tanto el nombramiento como el control democrático de la administración *independiente* corresponda al Gobierno, éste deberá ser mayormente responsable ante el Parlamento; en el caso de que el Parlamento participe en alguna medida de la integración de la organización o su control, como advierte RALLO, se exigirá una revisión a la baja de la responsabilidad política gubernamental sobre las administraciones *independientes*²⁹².

Más delicada y, en general, obviada, es la situación del control democrático, que debe ser particularmente riguroso en el caso de las administraciones *independientes*. El control de este tipo de organizaciones, como hemos visto, comporta varias cuestiones, una de ellas el grado de participación del Ejecutivo en dicho control democrático, que deberá ser mayor en la medida en que dicha administración no cuente con mecanismos de control directo, sino exclusivamente indirectos, esto es, los que realiza habitualmente el Parlamento por medio del Gobierno²⁹³. Si el Gobierno cuenta con sus

²⁹¹ Sobre la configuración y límites de la responsabilidad política, cfr. GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, “Responsabilidad política y responsabilidad penal”. *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 52, 1998, págs. 81-110.

²⁹² RALLO, *La constitucionalidad...* cit. págs. 284 y 285.

²⁹³ En palabras de SALA ARQUER, “en el caso de las administraciones independientes, el Parlamento no puede actuar la responsabilidad gubernamental en relación con las funciones a ellas atribuidas: en tales casos, adquiere pleno sentido el mandato constitucional de una específica regulación del control parlamentario sobre estos espacios libres de

instancias de control, fundamentalmente frente al Parlamento, no es por la cualidad del mismo órgano, sino —entre otras razones— porque constitucionalmente tiene bajo su responsabilidad el control de la Administración Pública, a través de la cual ejerce su acción ejecutiva.

En paralelo a lo anterior, aquellas administraciones *independientes* que, por el especial mandato que se les asigne, cuenten con un ámbito de autonomía tan amplio como para escapar a las exigencias de control por parte del Gobierno, deben ser directamente responsables ante el Parlamento e instaurarse los suficientes mecanismos de control para que esta responsabilidad sea efectiva. Como hemos visto, la exención de controles atenta contra el principio democrático, directamente porque en un Estado constitucional no caben organizaciones administrativas independientes, e indirectamente por cuanto se violentaría la expresa voluntad constitucional, que elabora un sistema de control y responsabilidad de la acción de la Administración Pública.

Por esta razón, en el caso de que no se establezcan los mecanismos suficientes de control frente al Legislativo, la capacidad de supervisión de la administración *independiente* debe radicar en el Ejecutivo, puesto que una regulación que no prevea ningún tipo de control sobre un ente no puede ser acorde con la Constitución. Respecto a nuestro ordenamiento jurídico, como hace ver RALLO, el juicio final sobre los específicos mecanismos de control parlamentario directo sobre las administraciones *independientes* no puede ser positivo: “la relación directa Parlamento-Administraciones

influencia gubernamental” (SALA ARQUER, “El Estado neutral...” *cit.* pág. 419).

independientes resulta marginal. Se impone, en consecuencia, la intermediación gubernamental que, a ciencia cierta, desdibujará la propia esencia de las Administraciones independientes”²⁹⁴.

2. LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES EN ESPAÑA

a. La recepción de las administraciones independientes en España

Teniendo en cuenta algunas posturas doctrinales anteriores que propugnaban la necesidad de una descentralización funcional autónoma, así como diversos precedentes²⁹⁵, cabe recordar que no fue sino tras la vigencia de la Constitución de 1978 que en España aparecieron las primeras organizaciones dotadas de estas características, directamente influidas por la configuración francesa de las *autoridades administrativas independientes*. Se trata, por lo tanto, de un fenómeno relativamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico, lo que en alguna manera disculpa el tardío interés de la doctrina que se ha puesto de manifiesto²⁹⁶.

²⁹⁴ RALLO, *La constitucionalidad...* cit. pág. 289.

²⁹⁵ Entre los que destacaría, según PARADA, ROYO VILLANOVA, quien a principios de siglo observaba la descentralización funcional independiente como una alternativa a los peligros que presagiaba en torno al autonomismo regional (PARADA, “Las administraciones...” cit. págs. 673 y 674).

²⁹⁶ Hasta mediados de los años ochenta no se publicó el primer trabajo sobre las administraciones independientes, y esta denominación comenzó a

La creación de las primeras administraciones *independientes* en España —el ente público Radiotelevisión Española, el Consejo de Seguridad Nuclear y el Banco de España— no responde tanto al análisis del objeto de las funciones que se les debía encomendar y de la garantía de que la autonomía era necesaria para la correcta realización de estas funciones, como de la voluntad de resolución de un problema político en el momento de su configuración jurídica. Como manifiesta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, las tres figuras aparecieron en un momento político muy singular, en pleno período de transición española, que manejaba un gobierno monocolor de minoría mayoritaria frente al cual se alzaba una oposición progresivamente creciente con la que era preciso negociar, además de las leyes orgánicas y los nombramientos políticos, aquellas leyes ordinarias y decisiones políticas que, en palabras del autor, “por su específica significación reclamaban en el contexto político del momento un plus de legitimidad social, pudiéramos decir, más allá de la legitimidad política inherente a la simple mayoría”. Por lo tanto, a la hora de regular los tres supuestos citados, primó la necesidad de conseguir los apoyos necesarios en el Parlamento, puramente coyuntural²⁹⁷, y establecer espacios de intervención política más amplios que los hasta el momento posibles.

Pero el paso del tiempo no benefició la revisión del estatuto autónomo de estos organismos; es más, como el propio FERNÁNDEZ

usarse por la doctrina a finales de esa década (SALVADOR, *Autoridades independientes... cit.* pág. 239).

²⁹⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones sobre las llamadas Autoridades independientes” *cit.* págs. 428 y 429. En este sentido, LÓPEZ RAMÓN, “El Consejo...” *cit.* pág. 581. También en este sentido, MEILÁN, “La Administración...” *cit.* pág. 515.

RODRÍGUEZ hace notar, en 1988 fue creada una nueva administración *independiente*, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, promovida por un Gobierno con mayoría absoluta²⁹⁸. Por otra parte, se profundizó en la *independencia* de la banca central española a través de la aprobación en 1994 de la Ley de Autonomía del Banco de España, con el objetivo de adaptar la legislación española a los requisitos de autonomía exigidos por la unión económica y monetaria. En 1999 tuvo lugar la regulación de otra administración *independiente*, la Agencia de Protección de Datos. Por lo tanto, como afirma MEILÁN, trascendiendo la situación coyuntural que podría constituir el periodo de transición política, la idea de liberar a determinados entes administrativos de la dirección del Gobierno sigue estando vigente, ya sea por una limitación impuesta por la necesidad de acuerdos parlamentarios, o como una autolimitación cuando aquélla no existe²⁹⁹.

En un concepto amplio de administraciones *independientes*³⁰⁰ suelen mencionarse algunas instituciones previstas en la Constitución, como la Universidad³⁰¹ (art. 27 CE), al Defensor del

²⁹⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "Reflexiones..." cit. pág. 429.

²⁹⁹ MEILÁN, "La Administración..." cit. pág. 515.

³⁰⁰ GARCÍA-ANDRADE no se refiere a ellas como *administraciones independientes*, sino como *administraciones especiales*, para cuya justificación del fin o los fines que las justifican "el Derecho rompe o atenúa la dependencia de estas Autoridades administrativas respecto del gobierno y les otorga un mandato explícito de consecución de aquellos objetivos" (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica del Banco de España...* cit. pág. 41).

³⁰¹ En su estudio comparado, SALVADOR incorpora las Universidades dentro de las "autoridades independientes creadas para la garantía de los derechos fundamentales" (SALVADOR, *Autoridades independientes*, cit. págs. 267-

Pueblo (art. 54 CE) y al Tribunal de Cuentas (art. 136 CE)³⁰², incluso podría citarse, en este sentido, al Ministerio Fiscal (art. 124 CE). Se trata de órganos e instituciones constitucionales con una misión específica respecto a los cuales, con independencia de que siempre puede profundizarse en el carácter propio de un Estado constitucional que debería conferírseles, la actual configuración ofrece, en todos estos casos, un origen y control adecuados. La propia diferencia contenida en la Constitución, que otorga un estatuto particular en cada uno de los citados supuestos, diferencia sustancialmente los casos previstos en el texto constitucional de aquellos creados por el legislador ordinario, puesto que aquéllos cuentan con una legitimidad propia, directamente proveniente de la previsión constitucional³⁰³. Sólo de una forma accidental podemos hablar, por lo tanto, de administraciones *independientes* en estos casos.

Aun dentro del concepto amplio indicado debe diferenciarse entre aquellos organismos de los que, como señala PARADA, por definición no puede postularse de ellos el control y la responsabilidad

269). También en este sentido, PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, *Derecho Administrativo* (14^a ed.). Marcial Pons, Madrid, 2000, tomo II, págs. 271 y ss.

³⁰² GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica del Banco de España...* cit. pág. 41.

³⁰³ En el caso concreto de las Universidades, como señala POMED se trata de un supuesto cualitativamente distinto de las administraciones independientes, puesto que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional, la autonomía de las Universidades representa un derecho fundamental que viene incluso a alterar el reparto de competencias en el Estado (POMED, "Fundamento y naturaleza jurídica..." cit. págs. 149 y 150).

del Gobierno³⁰⁴, como son el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas, de aquellos otros que sí podrían formar parte del ámbito exclusivo de ejecución del Gobierno, como es el caso de los colegios profesionales o de las universidades. En el primer grupo se encuentra implícita en su definición la separación del Gobierno, puesto que entre sus funciones se incluye un específico ámbito de control de la acción del Gobierno: en el primer caso se trata de un alto comisionado de las Cortes Generales, y en el segundo de un órgano *quasijudicial*.

Respecto al segundo grupo, se accede a su previsión directamente por mandato constitucional no porque forme parte intrínseca de sus funciones, sino porque fue voluntad del constituyente que tuviera lugar de ese modo su configuración, conformando lo que en su momento se definió como colectividades autoreguladas. A nadie escapa que el constituyente hubiera podido solucionar sus regulaciones a través de una incardinación directa al resto de la Administración Pública, creando organismos controlados y dependientes de la Administración³⁰⁵. El hecho de que haya optado por una administración diferenciada instruye al Estado para que no pueda obviar esa consideración, de forma que es el propio constituyente el que ha realizado el juicio sobre la vigencia de unas funciones para cuya realización se necesita del estatuto especial de autonomía y, cuando lo ha creído necesario, ha regulado las particularidades correspondientes. Con todo, cabe insistir en que la Constitución no crea unas organizaciones realmente independientes, puesto que también respecto a ellas son necesarios los mismos

³⁰⁴ PARADA, "Las administraciones..." *cit.* pág. 676.

³⁰⁵ *Ibidem*, pág. 677.

requisitos de legitimidad y control que en el resto de órganos del Estado.

La mayor parte de la doctrina se limita al análisis de un concepto más restringido de administraciones *independientes*, compuesto por aquellas situaciones que incluyen un ámbito de funciones que clásicamente forman parte de las competencias del Ejecutivo —y, por tanto, ejercidas a través de la Administración Pública— y que el legislador considera que precisan de un plus de autonomía para la realización de sus funciones. En estos casos, al faltar la previsión constitucional, su legitimidad democrática y sus mecanismos de control no vienen avalados desde un primer plano por la Norma Fundamental, por lo que el análisis de ellos realizado necesita de un mayor cuidado.

En su significado más restringido, en el ordenamiento español se ha hablado de varios ejemplos de administraciones *independientes*. Siguiendo a la mayor parte de la doctrina³⁰⁶, suelen señalarse como administraciones *independientes* los casos del Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Ente público Radiotelevisión española y el Banco de España, a cuya relación habría que añadir la más recientemente configurada Agencia de Protección de Datos³⁰⁷.

³⁰⁶ V. gr., GARRIDO FALLA, "Origen..." cit. pág. 40.

³⁰⁷ Aunque estas sean las de las administraciones *independientes* a las que se hará referencia a continuación, su identificación no agota la relación de todos los entes de estas características que actualmente existen en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, RALLO se refiere también al Tribunal de Defensa de la Competencia, regulado en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia; a la Comisión Nacional de Energía, que suprimió a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico por medio de la

En todos estos casos puede advertirse un ámbito de autonomía garantizado por la ley, y que se extiende desde la dotación de personalidad jurídica hasta el establecimiento de mecanismos con el propósito de *alejarse* del Ejecutivo la función de las administraciones *independientes*. Pero, cabe adelantar, en todos los casos —salvo, en algunos aspectos, el Banco de España, ejemplo que se analizará con más detalle posteriormente— aparecen los requisitos mínimos de legitimidad de origen y control democráticos. Por otra parte, aunque excede las pretensiones de este trabajo, cabría preguntarse si el

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos; la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, creada por el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones, y actualmente regulado por la Ley 12/1997, de 24 de noviembre, de Liberalización de las Telecomunicaciones; y las Comisiones de Garantías de la Videovigilancia, creadas por la Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto, de videovigilancia. Otros autores citan diversos casos de administraciones *independientes*, como el Consejo de la Juventud de España, el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Administración electoral (PARADA, “Las administraciones...”, cit. pág. 681 y ss); los Jurados de expropiación y los Tribunales administrativos (MEILÁN, “La Administración...” cit. pág. 515). No obstante, sirvan para la generalidad las conclusiones de las cinco organizaciones principalmente referidas. Por otra parte, una parte de la doctrina, entre ella RALLO, ha definido algunos ámbitos, como el control sobre la privatización de empresas públicas, que podrían ser competencia de administraciones *independientes* (RALLO, *La constitucionalidad...* cit. págs. 65 y ss; sobre la necesidad de una Autoridad Garante de la Comunicación, cfr. RALLO, *Pluralismo informativo...* cit. pág. 297 y ss). Por su parte, TORRE aboga por una administración *independiente* con funciones estadísticas (TORRE SERRANO, ANDRÉS, “La administración estadística como administración independiente”. *Actualidad Administrativa* nº 38, octubre 1992, págs. 451-466).

mandato que la ley confiere a las citadas administraciones *independientes* y el objetivo constitucional que desarrollan justifican la excepción realizada al otorgarles un estatuto de autonomía especial o, por el contrario, sus funciones serían asumidas con el mismo rigor en el ámbito general de actuación de la Administración Pública. Una primera reflexión al respecto conduce a pensar que las excepciones son legítimas si así lo ha considerado el legislador, dentro de los parámetros constitucionales, pero asimismo resulta obvio que en algunos casos el objetivo constitucional que desea protegerse aparece de forma más nítida que en otros.

b. Radiotelevisión Española

La Ley 4/80, de 10 de enero, de radiodifusión y televisión, creó el Ente público Radiotelevisión Española, la primera de nuestras administraciones *independientes*, si bien una vez más cabe relativizar este adjetivo por cuanto la configuración del ente establece una relación con los poderes públicos de autonomía mitigada. La creación como organización autónoma es, por otra parte, común —con sus diferencias de configuración— en muchos países europeos de nuestro entorno³⁰⁸.

³⁰⁸ Cfr., en general, GONZÁLEZ ENCINAR, J. JUAN (ed.), *La televisión pública en la Unión Europea*. McGraw Hill, Madrid, 1996. En particular, sobre el caso francés —más cercano al nuestro por la evolución de autonomía respecto del poder político que ha tenido lugar— cfr., GARCÍA LLOVET, ENRIQUE, *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Marcial Pons, Madrid, 1991, págs. 75 y ss. Sobre la televisión alemana, cfr. SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *La libertad de la televisión. El modelo alemán*. CEDECS, Barcelona, 1998.

El artículo 20.3 CE justificaría, en opinión de la doctrina, la creación de una administración *independiente* para garantizar el acceso a los medios de comunicación social públicos “de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y las diversas lenguas de España”. Estaríamos, por lo tanto, ante una organización autónoma necesaria para el desarrollo de determinados derechos consagrados por la Constitución³⁰⁹. En este sentido, GARCÍA LLOVET llega a la conclusión de que la regulación jurídica de la radiodifusión en España tiene como primer presupuesto el estatuto constitucional de los medios de comunicación, que son instrumentos para el ejercicio de aquellos derechos fundamentales que el autor agrupa bajo la denominación de libertades de la comunicación social³¹⁰. En términos de GONZÁLEZ ENCINAR, el Estado, para defender la Constitución democrática y hacer posible el proceso de la libre formación de la voluntad popular, tiene que garantizar la existencia de una televisión pública *independiente* e imparcial³¹¹. No obstante, como también se ha puesto de manifiesto en la doctrina, la Ley 4/80 no revistió carácter

³⁰⁹ En palabras de RALLO, “el constituyente de 1978 constató la extraordinaria influencia que los medios de comunicación ejercen en la formación de la opinión pública y creyó encontrar en la constitucionalización del control parlamentario de los medios de comunicación y del derecho de acceso a éstos de los grupos sociales y políticos más significativos la respuesta a las exigencias limitadoras del poder de la información” (RALLO, *Pluralismo informativo... cit.* pág. 417).

³¹⁰ GARCÍA LLOVET, *El régimen jurídico de la radiodifusión, cit.* pág. 373.

³¹¹ GONZÁLEZ ENCINAR, J. JUAN, “La televisión pública en España”, en GONZÁLEZ ENCINAR, J. JUAN (ed.), *La televisión pública en la Unión Europea*. McGraw Hill, Madrid, 1996, pág. 247.

de orgánica, y en ella el artículo 20.3 CE hallaría reflejo, pero no desarrollo³¹².

Los órganos rectores del ente son el Consejo de Administración y el Director general³¹³. El primero de ellos³¹⁴ está formado por doce miembros elegidos por el Parlamento³¹⁵ —la mitad cada Cámara— a través de una mayoría cualificada de dos tercios. A él le corresponde lo concerniente a la ordenación y planificación del ente. Las capacidades técnicas de sus miembros no son una exigencia agravada, puesto que el Congreso y el Senado deben realizar su selección “entre personas de relevantes méritos profesionales”, que no incurran en alguna de las incompatibilidades que señala la ley. El mandato largo —una de las principales garantías de la autonomía— no se aplica en este caso, puesto que el Consejo de Administración depende de la legislatura. Esto es, con la elección de un nuevo Parlamento —haya agotado o no la legislatura— se eligen de nuevo los miembros del Consejo de Administración. Además, ninguna

³¹² SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO, “La televisión española en los diez primeros años de vida constitucional (Labor parlamentaria y jurisprudencial)”, en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (ed.), *Diez años de régimen constitucional*. Tecnos, Madrid, 1989, págs. 86 y 87.

³¹³ En general, cfr. GARCÍA LLOVET, *El régimen jurídico... cit.* págs. 285 y ss.

³¹⁴ Artículos 7 y 8 Ley 4/80.

³¹⁵ Lo que ha sido severamente criticado por PARADA, para quien la fórmula regulada es inconstitucional, “puesto que el control parlamentario no se compagina con el hecho de hacer a las Cortes las verdaderas responsables de la gestión del Ente a través de su competencia para nombrar a los gestores de éste, pues cualquier posterior censura sobre éstos, en aras del control, se vuelve, en cierto modo, en autocensura de las Cortes por culpa *in eligendo*”. (PARADA, “Las administraciones...” *cit.* pág. 680).

disposición impide la renovación en el cargo, otra usual garantía de las autonomía.

El Director general³¹⁶, a quien corresponde tomar las decisiones habituales en el Ente, es libremente nombrado por el Gobierno, pues el parecer del Consejo de administración sobre el nombramiento debe escucharse, pero no es vinculante. Su mandato también va relacionado con la vida del Parlamento, puesto que, si bien se establece una duración de cuatro años, expresamente se prevé la excepción en el caso de disolución anticipada de las Cortes Generales. Por otra parte, las medidas para su revocación no son insalvables, pues el Gobierno puede cesar al Director general —oído el Consejo de Administración, que en este caso tampoco es decisivo—, entre otras causas, por “incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refieren los artículos 3º y 4º de este Estatuto”, esto es, tan amplios como el respeto, promoción y defensa de los valores del ordenamiento constitucional; la objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones; el respeto al honor, la fama y la vida privada de las personas; o la protección de la juventud y de la infancia.

Pero además del control de la actuación del Ente público Radiotelevisión Española que realiza el Gobierno, la Ley prevé un mecanismo de control parlamentario directo³¹⁷ por medio de la Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados, que se regula de conformidad con el Reglamento de la Cámara. Dicha Comisión —cuya única función que señala el Estatuto es la de *control directo*— cuenta, para el desarrollo de sus funciones, de una única limitante

³¹⁶ Artículos 10, 11 y 12 Ley 4/80.

³¹⁷ Artículo 26 Ley 10/80.

legal: debe ejercer el control de la actuación del Ente “de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios”³¹⁸.

Como último detalle de interés respecto a su configuración, cabe mencionar que Radiotelevisión Española, al igual que el resto de administraciones *independientes*, no aprueba su propio presupuesto, sino que el anteproyecto de presupuesto debe ser elevado al Gobierno para su aprobación e inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado —sin que, como afirma SALVADOR, exista ninguna garantía de que el Gobierno no decida modificar el presupuesto recibido³¹⁹—, que debe ser aprobado, adjuntos a los Presupuestos Generales del Estado, por las Cortes Generales³²⁰.

Es fácilmente observable que, a pesar de que en la doctrina se habla del Ente público Radiotelevisión Española como una administración *independiente*, en realidad se le dota de un estatuto de autonomía mitigada, en mayor medida que en el resto de administraciones de estas características, donde se crean las condiciones para que tenga lugar una fluida relación con el Ejecutivo —y, sobre el papel con mayor intensidad, con el Parlamento— que, además, no se prohíbe expresamente en ningún precepto de la ley, como ocurre en otros casos de administraciones *independientes*. Su regulación jurídica establece el origen democrático de sus directivos, así como los mecanismos de control correspondientes.

³¹⁸ Se refiere a los medios que componen el Ente público Radiotelevisión Española: Radio Nacional de España, Radio Cadena Española y Televisión Española.

³¹⁹ SALVADOR, *Autoridades independientes*, cit. pág. 311.

³²⁰ Artículos 27 y 28 Ley 10/80.

Como indica LÓPEZ GUERRA, el legislador de 1980 tuvo bien claros los límites entre la dirección y el control³²¹, que básicamente corresponden sobre el papel a dos instancias diferentes. Pero *dirección y control* se sitúan en una parte contraria a la de autonomía, como ha puesto de relieve la doctrina. La posición jurídica del ente, afirma SALA ARQUER, viene determinada por una tensión entre elementos favorecedores de la *independencia* y elementos de control y dirección gubernamental, “tensión —afirma el autor— que en todo caso no se resuelve en un equilibrio, sino que se inclina decididamente hacia la dependencia del gobierno”³²². De hecho, es la falta de esta *independencia* la que ha sido duramente criticada por posturas doctrinales que, como la de GONZÁLEZ ENCINAR, afirma que “España es el único país de la Unión Europea en donde un partido político puede disponer de una televisión pública para manipular impunemente la información y opinión de los ciudadanos”³²³.

³²¹ LÓPEZ GUERRA, “Funciones del Gobierno...” *cit.* pág. 34.

³²² SALA ARQUER, “El Estado neutral...” *cit.* pág. 417. En el mismo sentido, cfr. JIMÉNEZ DE CISNEROS, “Los organismos autónomos...” *cit.* pág. 321, para quien, teniendo en cuenta las afirmaciones de SALA ARQUER, la regulación de los mecanismos de *independencia* del ente, como el nombramiento del Consejo de Administración o la cláusula de profesionalidad establecida para sus miembros, serían “garantías de su neutralidad”.

³²³ GONZÁLEZ ENCINAR, “La televisión pública...” *cit.* pág. 244. En este sentido, NAVAJAS cree “sumamente dudoso” que estemos ante una administración *independiente* (NAVAJAS, *La nueva administración...* *cit.* pág. 151).

c. Consejo de Seguridad Nuclear

Prácticamente realizada a la par que la Ley de radiodifusión y televisión, la *Ley 15/80, de 22 abril, del Consejo de Seguridad Nuclear*, creaba la segunda administración independiente consagrando una serie de garantías que profundizaban en mayor medida en la autonomía del ente. Este Consejo sustituía a la Junta de Energía Nuclear, creada en 1951 —sin personalidad jurídica, de la que fue dotada en 1958— para ejercer competencias relacionadas con la energía nuclear, y que reunía un amplio abanico de funciones —entre ellas, servir de centro de investigación y de órgano asesor del Gobierno— difícilmente compatibles entre sí³²⁴. Durante el debate legislativo de la *Ley 15/80*, el Congreso amplió notablemente el grado de autonomía del Consejo de Seguridad Nuclear, que era muy matizada en el proyecto de ley³²⁵.

Si en general es fácilmente observable la traslación de las características de las agencias norteamericanas a la regulación española de las administraciones independientes, esta influencia se hace patente en casos singulares, como el del Consejo Nacional de Seguridad Nuclear. Como resalta MORENO MOLINA, es obvia por notoria la influencia de la experiencia estadounidense de la *Nuclear Regulatory Commission*, puesto que ambas entidades obedecen, en cuanto a su origen, a reformas organizativas similares, en las que se buscó la separación entre la organización administrativa de fomento e investigación y la supervisión y control; las dos entidades reciben de su norma legal creadora la adjetivación expresa de “independientes”;

³²⁴ LÓPEZ RAMÓN, “El Consejo de Seguridad Nuclear...” cit. pág. 194.

³²⁵ Sobre el debate parlamentario, cfr. BETANCOR, *Las Administraciones independientes...* cit. pág. 97 y ss.

ambas organizaciones cuentan con una estructura directiva similar, así como un cargo similar de gestión e impulso de las actividades ordinarias; y las dos entidades perciben unos recursos económicos, por medio de una tasa regulada, como contraprestación de sus actividades³²⁶. Por otra parte, como ha puesto de manifiesto RALLO, el Consejo de Seguridad Nuclear es singular en nuestro entorno jurídicoadministrativo y, transcurridas dos décadas desde su creación, ningún país próximo ha incorporado en su organización jurídica entes con funciones de esta naturaleza configurados como administración *independiente*³²⁷.

Con vistas a analizar su posición jurídica *independiente*, debe tenerse en cuenta la naturaleza de las funciones del Consejo de Seguridad Nuclear, que son fundamentalmente de asesoramiento y de supervisión³²⁸. Además de inspeccionar las instalaciones nucleares o radiactivas, y asesorar en general en estas materias, le corresponde proponer al Gobierno las reglamentaciones necesarias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, pero las reglamentaciones en sí son tomadas por el Ejecutivo. Emite informes sobre la concesión de autorizaciones previas o de emplazamiento de instalaciones nucleares y radiactivas, o de construcción, puesta en marcha, explotación y clausura de instalaciones nucleares y radiactivas, entre

³²⁶ MORENO MOLINA, *La administración...* cit. págs. 309 y 310. El autor pone de relieve algunas diferencias entre las dos organizaciones (*ibidem*, pág. 311 y ss).

³²⁷ RALLO, *La constitucionalidad...* cit. pág. 153.

³²⁸ Artículos 2 y 3 Ley 25/80. Para SALA ARQUER, por la naturaleza de sus funciones, el Consejo de Seguridad Nuclear es “un supuesto relativamente reciente de autoridad independiente, que podría inscribirse perfectamente en la categoría schmittiana de la neutralidad de los expertos” (SALA ARQUER, “El Estado neutral...” cit. pág. 415).

otros casos, pero es el Ministerio de Industria y Energía el que tramita los expedientes y concede las autorizaciones. Su único campo autónomo de acción es la concesión y renovación de las licencias necesarias para el personal de operación de las instalaciones nucleares y radiactivas. Por ello, en realidad —como señala el artículo 1 de la Ley 15/80— el Consejo de Seguridad Nuclear es el único “organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica”, lo que no impide las facultades del Ejecutivo al respecto, reconocidas en la misma norma.

La propia Ley 15/80, en su artículo 1, se refiere a la “independencia” del ente. Pero este estatuto no se perfila como una condición frente a cualquier poder, puesto que se trata de una independencia “de la Administración Central del Estado”, y no de su dirección, esto es, el Gobierno³²⁹. En efecto, el Consejo de Seguridad Nuclear, con las garantías de autonomía que se le conceden, se mantiene dentro de la estructura del Ejecutivo. Está formado³³⁰ por un Presidente, cuatro Consejeros y un Secretario General, de los que dependen los órganos de trabajo necesarios para el cumplimiento de los fines de la organización.

Señala FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que tras la dotación de autonomía al Consejo de Seguridad Nuclear late la voluntad de crear una entidad singular, apartada en todo lo que fuese posible de la lucha política cotidiana que asegurara un mínimo de consenso en el tratamiento de las cuestiones referentes al polémico uso de la energía nuclear, puesto que, a decir del autor, “en otro caso, resultarían

³²⁹ BETANCOR argumenta que el Consejo de Seguridad Nuclear debe asimismo ser independiente de las empresas nucleares (BETANCOR, *Las Administraciones independientes...* cit. pág. 107 y ss).

³³⁰ Artículos 4, 5 y 6 Ley 15/80.

siempre sospechosas de proceder de un órgano jerárquicamente engranado en la maquinaria administrativa convencional”³³¹. El fundamento constitucional radicaría, según este autor, en las exigencias constitucionales de objetividad e imparcialidad del artículo 103 CE, en este particular caso exacerbadas por una demanda social que las reclama con particular intensidad, así como en los requerimientos específicos en materia ambiental que derivan del artículo 45 CE³³² aunque, como se ha expuesto, parece que las razones de su regulación autónoma fueron más coyunturales que fundamentadas de esta manera. Por lo tanto, el anclaje constitucional de la función que justifique una administración *independiente* continúa pendiente en el caso del Consejo de Seguridad Nuclear.

El origen democrático del nombramiento de todos los miembros que integran su dirección está garantizado por la Ley: en cuanto a los componentes del Consejo, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Industria y Energía y previa comunicación al Congreso de los Diputados, quien por mayoría agravada de tres quintas partes

³³¹ También en este sentido, para BETANCOR la *independencia* del Consejo de Seguridad Nuclear “obedece a la conveniencia de separar orgánicamente la función de control de la actividad controlada (producción, investigación y dirección de la política nuclear) para promover la máxima eficacia de dicha función (no perturbada por órdenes e instrucciones) y ofrecer la máxima seguridad a los ciudadanos” (BETANCOR, *Las Administraciones independientes... cit.* pág. 111).

³³² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones...” *cit.* pág. 432. Con todo, cabe insistir en esta sede que los principios de objetividad e imparcialidad mencionados en el artículo 103 CE se refieren a toda la Administración Pública, por lo que exclusivamente sobre ellos no puede justificarse una particular necesidad de autonomía de ninguna administración independiente.

de sus miembros, y en el plazo de un mes, debe aceptar o vetar —en este último caso, razonadamente— los nombramientos; respecto al Secretario General, es designado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe favorable —que, se entiende, debe ser necesario— del Consejo. Por lo tanto, le legitimidad del nombramiento proviene por dos cauces: tiene lugar directamente por el Ejecutivo con la aprobación del Parlamento. Los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear deben ser personas de conocida solvencia dentro de las especialidades de seguridad nuclear, tecnología, protección radiológica y del medio ambiente, medicina, legislación o cualquier otra conexas con las anteriores, así como en energía en general o seguridad industrial, “valorándose especialmente su independencia y objetividad de criterio”, y sus cargos son incompatibles con cualquier otro cargo o función.

También se prevé en la Ley varios mecanismos democráticos de control, por lo que, como hace ver LÓPEZ RAMÓN, el nivel de independencia del Consejo de Seguridad Nuclear no es completa³³³. El mandato³³⁴ de los miembros del Consejo es de seis años, y la propia norma prevé que puedan ser designados para periodos sucesivos, sin establecer ningún límite. En este caso, en efecto, el mandato es superior a la legislatura, pero aunque el Gobierno no cuenta con una libertad absoluta para remover libremente a los miembros del Consejo, la Ley determina varias razones en que el Gobierno puede promover su cese: a través del mismo mecanismo que para su nombramiento —con lo cual se necesita la aprobación del Congreso— en los casos en que se les considere incapacitados para el ejercicio de sus funciones o por dejar de atender con diligencia los

³³³ LÓPEZ RAMÓN, “El Consejo...” *cit.* pág. 595.

³³⁴ Artículos 5 y 7 Ley 15/80.

deberes de su cargo. Es el Gobierno el que aprueba su Estatuto, y el Consejo elabora su anteproyecto de presupuesto anual de acuerdo con lo previsto en la Ley General presupuestaria, y lo eleva al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado³³⁵. Además, se le confiere la obligación de elevar semestralmente al Congreso de los Diputados y al Senado un informe sobre el desarrollo de sus actividades³³⁶, lo que puede provocar un debate en el seno parlamentario acerca del funcionamiento del Consejo y, en su caso, elevar propuestas al Gobierno sobre destituciones o ratificaciones de todos o parte de sus miembros.

Esto es —y comoquiera que la independencia es una cualidad categórica— tampoco el Consejo de Seguridad Nuclear se configura como un organismo propiamente independiente, sino autónomo, y —sin entrar en el debate acerca de la *necesidad* de las garantías de autonomía para realizar correctamente sus funciones— cumple los requisitos mínimos de origen y control democráticos.

d. Comisión Nacional del Mercado de Valores

La Ley 24/88, de 28 de julio, del mercado de valores, de cara a la perspectiva que se daba en el momento sobre la realización de un mercado europeo de capitales, nació con el propósito de potenciar el mercado de valores español, y para ello decidió encomendar la supervisión e inspección del mercado de valores a una administración *independiente* —aunque la Ley no menciona esta

³³⁵ Artículo 1 Ley 15/90.

³³⁶ Artículo 11 Ley 15/80.

expresión—, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, ente de derecho público dotado de personalidad jurídica propia³³⁷. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ hace ver que las antiguas Bolsas de Comercio se gestionaban ya en régimen de autonomía por la Corporación que agrupaba a los agentes mediadores, y que el avance legislativo que se produjo no podía prescindir de este viejo principio³³⁸. Pero no todo eran funciones tradicionalmente privadas, sino que en la regulación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores el legislador encomendó al ente la realización de tareas que hasta el momento habían incumbido al Ejecutivo³³⁹. Al igual que en el caso anterior, la Comisión Nacional de Valores fue creada de acuerdo con el modelo norteamericano, la *Securities and Exchange Commission*³⁴⁰.

Cuestión diferente es conocer si el objeto que pretende conseguir la Comisión Nacional del Mercado de Valores necesita, para su conveniente seguimiento, del grado de autonomía de que se le dotó. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la confianza que el público deposita en el mercado bursátil no existiría si el funcionamiento del mercado quedara “a expensas de la decisiones de agentes burocráticos sometidos a una estricta relación de jerarquía con respecto al Gobierno”³⁴¹. En el mismo sentido, señala FUERTES que los

³³⁷ Cfr., en general, FUERTES LÓPEZ, MERCEDES, *La Comisión Nacional del Mercado de Valores*. Lex Nova, Valladolid, 1994.

³³⁸ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones...” cit. pág. 434.

³³⁹ FUERTES LÓPEZ, MERCEDES, “La Comisión Nacional del Mercado de Valores”, en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994, págs. 444 y 445.

³⁴⁰ BETANCOR, *Las Administraciones independientes...* cit. pág. 161.

³⁴¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones...” cit. pág. 434. Para BETANCOR, la razón de ser de la autonomía de la Comisión Nacional del Mercado de Valores radica en la función de supervisión que desarrolla: el mercado de

conflictos del mercado de valores y la protección del inversor pueden justificar la configuración de un ente de las mismas características, pero al mismo tiempo muestra sus temores hacia una posible procreación de nuevos entes públicos *independientes* sin razones justificadas³⁴². Ninguno de estos razonamiento parece apelar a un objeto constitucionalmente protegido para justificar la dotación de autonomía a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, si bien la última palabra, en definitiva, la tiene el legislador, que cuenta con la capacidad de, dentro de los límites constitucionales, buscar la legitimidad necesaria para configurar como crea conveniente la ejecución de las funciones que actualmente son responsabilidad de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

A la Comisión Nacional del Mercado de Valores se le encomendaron tareas principalmente de supervisión³⁴³: inspeccionar los mercados de valores y la actividad de cuantas personas físicas y jurídicas se relacionen con el tráfico de los mismos. El organismo debe velar por la transparencia de los mercados de valores, la correcta formación de los precios en los mismos, y la protección de los inversores, que justifican según la doctrina esta configuración de la Comisión³⁴⁴. Asimismo, debe asesorar al Ejecutivo en materias relacionadas con los mercados de valores, a petición de los mismos o

valores necesita de la supervisión para ser un mercado eficiente, y dicha función será más eficazmente desarrollada por un ente *independiente* del Gobierno que por otro vinculado al mismo (BETANCOR, *Las Administraciones independientes... cit.* pág. 171.

³⁴² FUERTES, "La Comisión..." cit. pág. 447.

³⁴³ Artículos 13 y 15 Ley 24/88. Al respecto, cfr. JIMÉNEZ-BLANCO, ANTONIO, *Derecho público del mercado de valores*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989, págs. 161 y ss.

³⁴⁴ FUERTES LÓPEZ, *La Comisión Nacional... cit.* pág. 380.

por iniciativa propia. Para el ejercicio de sus funciones, se dotó al órgano de amplias facultades: se le confirió potestad sancionadora, y se le dotó la posibilidad de que dicte disposiciones en el marco de los instrumentos jurídicos emitidos por el Gobierno. Las disposiciones emanadas de la Comisión reciben la denominación de *circulares*, y para que surtan efecto deben ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

La legitimidad democrática de origen en el caso de la Comisión Nacional del Mercado de Valores viene garantizada, al participar el Ejecutivo en la elección de sus miembros³⁴⁵. De esta manera, el Consejo, su órgano rector, está formado por un Presidente, un Vicepresidente, tres consejeros y dos cargos natos: el Director general del Tesoro y Política Financiera y el Subgobernador del Banco de España. El Presidente y el Vicepresidente del Consejo son nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda; los tres consejeros son nombrados directamente por el Ministro de Economía y Hacienda. A diferencia del Consejo de Seguridad Nuclear, no está prevista intervención directa ninguna por parte del Parlamento³⁴⁶. Los cargos no natos deben ser designados de entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el mercado de valores, están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración, y durante los dos años

³⁴⁵ Artículos 17 y 21 Ley 24/88.

³⁴⁶ Lo que, para BETANCOR, “no supone un mayor o menor riesgo de clientelismo político que el nombramiento con la intervención del Parlamento cuando el grupo parlamentario mayoritario apoya al Gobierno” (BETANCOR, *Las Administraciones independientes... cit.* pág. 162). Por el contrario, este detalle empaña, en opinión de RALLO, la configuración legal de la independencia de esta administración (RALLO, *La constitucionalidad... cit.* pág. 126).

posteriores a su cese en el cargo no pueden ejercer ninguna actividad profesional relacionada con el mercado de valores.

En cuanto a los sistemas de control, la ley ha sido menos generosa que en los casos anteriores. Respecto al mandato de los cargos no natos³⁴⁷, éste es de cuatro años —el periodo de la legislatura, si bien no mantiene relación directa con ésta—, con posibilidad de que sean renovados una vez. Aunque, en opinión de JIMÉNEZ-BLANCO, el nombramiento de los miembros del ente por el Gobierno no supone en sí mismo nada si no tiene la facultad de separarlos³⁴⁸, lo cierto es que el Gobierno puede cesar a los miembros de la Comisión cuando incurran causas configuradas con suficiente amplitud como para otorgar cierto ámbito de discreción a la decisión: al Presidente y al Vicepresidente, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevinida o por delito doloso, previa instrucción de expediente por el Ministerio de Economía y Hacienda; en el caso de los consejeros no natos, es el Ministerio de Economía y Hacienda el que acuerda su separación, por las mismas causas que el Presidente y el Vicepresidente.

El control económico y financiero³⁴⁹ de la Comisión Nacional del Mercado de Valores se lleva a cabo a través de comprobaciones periódicas o procedimientos de auditoría, a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado, además —queda explícito en la norma— de las funciones que correspondan al Tribunal de Cuentas. Tampoco cuenta con autodeterminación presupuestaria; la

³⁴⁷ Artículos 19 y 20 Ley 24/88.

³⁴⁸ JIMÉNEZ-BLANCO, *Derecho público... cit.*, pág. 97.

³⁴⁹ Artículo 14 Ley 24/88.

Comisión elabora su anteproyecto de presupuesto, siguiendo la estructura indicada por el Ministerio de Economía y Hacienda, y lo remite a éste para su elevación al acuerdo del Gobierno y posterior remisión a las Cortes Generales, integrado en los Presupuestos Generales del Estado. Cualquier variación de su presupuesto debe ser autorizada por el Ministerio de Economía y Hacienda, si no excede el cinco por cien, o por el Gobierno, en caso de que exceda esta proporción.

En conclusión, aun cuando no puede afirmarse que no se cumplan las exigencias mínimas del control democrático, una organización con estas capacidades requiere la inclusión en su regulación jurídica de otros mecanismos que facilitaran la supervisión del órgano, propio del principio democrático vigente en nuestro ordenamiento constitucional. Con todo, como un sector de la doctrina ha puesto de manifiesto, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, pese a que sus características la incluyen en las llamadas administraciones *independientes*, mantienen una independencia en su relación con terceros, pero no respecto al Gobierno, del que sólo mantienen cierta autonomía³⁵⁰. Y ello es necesario por cuanto, a pesar de que también en este caso se habla su neutralidad³⁵¹, ni la Comisión Nacional del Mercado de Valores ni ningún otro ente público con competencias de asesoramiento y supervisión ejerce sus funciones de forma *neutral*. Y el órgano legitimado democráticamente para realizar las políticas públicas es el Gobierno, en cuyo ámbito de ejecución se enmarcan las funciones que actualmente corresponden a la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

³⁵⁰ En este sentido, FUERTES, "La Comisión..." *cit.* pág. 446.

³⁵¹ FUERTES, "La Comisión..." *cit.* pág. 447.

e. Agencia de Protección de Datos

Más de diez años después de la aparición de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el legislativo apostó por continuar por una administración *independiente*, como lo había hecho la *Ley Orgánica 5/92, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal*, para velar por los derechos de los ciudadanos —especialmente el del honor e intimidad personal y familiar— que puedan verse afectados a través del manejo de datos personales en ficheros, cuya facilidad de utilización se ha visto enormemente aumentada por los medios tecnológicos puestos a disposición de la creación y manejo de bases de datos. La *Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal*, mantuvo para ello la Agencia de Protección de Datos, la más reciente de nuestras administraciones *independientes*, y derogó expresamente la Ley Orgánica 5/92³⁵².

La Agencia de Protección de Datos es un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia. De nuevo incorpora la Ley, en su artículo 35, el calificativo de *independiente* al señalar que la Agencia debe actuar “con plena independencia de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones”³⁵³. Como en el caso del Consejo de Seguridad Nuclear, la independencia se

³⁵² Disposición derogatoria única Ley Orgánica 15/99.

³⁵³ Lo que, ha destacado la doctrina, no significa que la Agencia sea un “ente independiente”, sino que es un “ente” que “actúa con plena independencia”, lo que adquiere otro significado. Cfr. MARROIG POL, LORENZO, “La Agencia de Protección de Datos. Reflexiones sobre la Administración para la protección del tratamiento de los datos de carácter personal”, en AA. VV., *X años de encuentros sobre informática y Derecho*. Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 191.

proclama de la Administración Pública —en aquel caso, expresamente, de la Administración Central del Estado; respecto a la Agencia de Protección de Datos, de cualquier administración pública, aunque la diferencia no parezca sustancial— pero, como se analizará, no así del órgano director de ésta, el Ejecutivo.

La Agencia de Protección de Datos nace³⁵⁴ para velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en particular en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos, y de esta forma se enmarca en la garantía de los derechos consagrados en el artículo 18.4 CE, donde radicaría el objetivo constitucional que se le encomienda proteger³⁵⁵. Por lo tanto, la Agencia de Protección de Datos se enmarca en las organizaciones *independientes* creadas para la defensa de los derechos fundamentales, una de las misiones

³⁵⁴ Artículo 37 Ley Orgánica 15/99. La aparición de la Agencia de Protección de Datos fue, por otra parte, consecuencia de la ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981, y la creación de una entidad administrativa en estos términos venía exigida por el Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1995 (MORENO MOLINA, *La administración... cit.* pág. 315).

³⁵⁵ Artículo que determina que la ley debe limitar el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos. El Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto esta relación entre la protección del artículo 18.4 CE y la creación de la Agencia de Protección de Datos para llevarla a cabo, pues es necesaria una “respuesta rápida, especializada técnicamente y que actúe de forma preventiva pues, frente a las amplias posibilidades informáticas, la vía jurisdiccional resulta insuficiente e inadecuada para proteger los datos personales” (STC 292/2000).

más usuales de este tipo de entes³⁵⁶. Sus funciones son eminentemente ejecutivas. A ella le corresponde, entre otras tareas, emitir autorizaciones en los casos previstos por la Ley, dictar instrucciones para adecuar los tratamientos a los principios legales, y —la de mayor significación³⁵⁷— ejercer la potestad sancionadora; incluso —en los casos previstos legalmente— tiene la potestad de inmovilizar ficheros para restaurar los derechos de las personas afectadas.

A diferencia de las administraciones *independientes* hasta aquí estudiadas, el peso de la Agencia recae sobre un Director, que es el que realiza sus principales funciones³⁵⁸. El Director es apoyado en sus funciones por un amplísimo Consejo Consultivo, formado por parlamentarios, representantes de las administraciones central, local y autonómica, y otros expertos. El Gobierno nombra al Director de entre los miembros del Consejo Consultivo; no se solicita expresamente una particular formación o experiencia en un determinado campo³⁵⁹.

³⁵⁶ MORENO MOLINA, *La administración... cit.* pág. 320. De hecho, pone de manifiesto RALLO, se trata de la primera administración *independiente* española destinada específicamente a la protección de los derechos fundamentales, y no toma ejemplo de ninguna institución referente del ámbito anglosajón, aunque son de cierta tradición en Europa (RALLO, *La constitucionalidad... cit.* págs. 135 y 136).

³⁵⁷ RALLO, *La constitucionalidad... cit.* pág. 135.

³⁵⁸ Artículos 36 y 38 Ley Orgánica 15/99.

³⁵⁹ En opinión de MARROIG, a pesar de no recogerse explícitamente, el nombramiento de los miembros de la Agencia, y en concreto del Director, debe realizarse conforme a criterios de solvencia profesional y personal y disfrute de una amplia estabilidad (MARROIG. “La Agencia de Protección de Datos...” *cit.* págs. 190 y 191).

El mandato del Director es de cuatro años —de nuevo coincide con el periodo de la legislatura, aunque no está directamente relacionado con ella—, y no se prohíbe su renovación. Además, el Gobierno puede acordar su separación, previa instrucción de expediente, en la que debe ser oído el Consejo Consultivo, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad sobrevenida para el ejercicio de su función, incompatibilidad o condena por delito doloso. Como garantía de su autonomía, la Ley prescribe que el Director debe ejercer sus funciones “con plena independencia y objetividad y no estará sujeto a instrucción alguna en el desempeño de aquéllas”, lo que incluye las decisiones del propio Consejo Consultivo de la Agencia³⁶⁰.

Tampoco en este caso la administración *independiente* aprueba su propio presupuesto. La Agencia de Protección de Datos elabora su anteproyecto de presupuesto, que se remite al Gobierno para que se integre en los Presupuestos Generales del Estado³⁶¹, lo que no impide modificaciones por el Ejecutivo. Por otra parte, la Agencia está obligada a redactar una memoria anual, que presenta al Ministerio de Justicia³⁶².

Por todo lo visto, tampoco en el caso de la Agencia de Protección de Datos estamos ante un ente propiamente

³⁶⁰ En la naturaleza orgánica de la Agencia de Protección de Datos —la configuración de la figura del Director— observa BETANCOR la principal garantía de la *independencia* de este ente (BETANCOR, *Las Administraciones independientes*, cit. pág. 175).

³⁶¹ Artículo 35 Ley Orgánica 15/99.

³⁶² Artículo 37 Ley Orgánica 15/99.

independiente³⁶³. Se trata de una organización autónoma, cuya regulación jurídica le concede algunas garantías que diluyen la relación directa que, de otro modo, tendría con el Ejecutivo. Como señala MARROIG, la caracterización de la Agencia de Protección de Datos determinada por un relativo e indirecto poder estatutario en materia organizativa, por el nombramiento de sus miembros, por las parcelas de poder que le corresponden sobre el personal técnico y burocrático, por tener reconocido legalmente un ámbito funcional de actuación y por los recursos propios con que cuenta y la capacidad de participación en las decisiones presupuestarias que le afectan, “permiten definirla como un ente público que, a pesar de no estar

³⁶³ Así, MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD, “El control de la Agencia de Protección de Datos sobre los ficheros automatizados de datos de carácter personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 30/31, 2000, pág. 85, que reconoce que el estatuto de la Agencia de Protección de Datos permite “considerar la existencia de un cierto grado de independencia”.

dotado de independencia, por la notable singularidad de su configuración, goza de autonomía”³⁶⁴.

³⁶⁴ MARROIG “La Agencia de Protección de Datos...” cit. págs. 190 y 191. Desde otro punto de vista, RALLO manifiesta varios rasgos en la configuración de la Agencia que “ponen en jaque” el estatuto normativo garantizador de la independencia, como la limitada participación del ente en la elaboración de su Estatuto, la posibilidad de renovación inmediata del mandato del Director o la ausencia de un régimen específico de incompatibilidades de los miembros del Consejo Consultivo (RALLO, *La constitucionalidad...* cit. págs. 137 y 138).

PROPUESTA PRIMERA:
EL RECONOCIMIENTO DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA
DE LAS ADMINISTRACIONES *INDEPENDIENTES*

El fundamento del reconocimiento de la legitimidad democrática de las administraciones *independientes* —como de cualquier órgano decisor del Estado— extiende sus raíces hasta el propio concepto de Estado constitucional, y se apoya en la vigencia del principio democrático, sin el cual carecería de sentido el establecimiento de un Estado constitucional.

En las páginas anteriores se ha analizado de qué manera en la doctrina se ha reivindicado esta noción de Constitución, directamente vinculada al principio democrático. ARAGÓN explica la idea de que la democracia es el presupuesto de la Constitución auténtica, esto es, de la Constitución normativa y de las consecuencias que de esta vigencia del principio democrático se derivan para la interpretación y aplicación constitucional³⁶⁵. Es decir, no hay Constitución —ni, correlativamente, Estado constitucional— donde no hay un concepto válido y efectivo de democracia, porque en esos casos no existe limitación del poder. Por esa razón, sólo es

³⁶⁵ARAGÓN *Constitución... cit.* pág. 14 y ss.

Constitución normativa la que preserva el principio democrático, pues únicamente la Constitución democrática permite limitar efectivamente —esto es, jurídicamente— la acción del poder³⁶⁶. Por otra parte, la Constitución perfila —y el Tribunal Constitucional así lo ha expresado— un sistema democrático en su sentido no puramente formal y procedimental, sino en su sentido sustancial o material³⁶⁷, directamente aplicable.

La democracia como requisito imprescindible en la misma noción de Constitución requiere de la necesidad de reconstruir la teoría de la Constitución a través del principio democrático, único modo a juicio de ARAGÓN de sustentar un Derecho constitucional suficientemente explicativo y al mismo tiempo crítico, para lo cual es necesaria la concepción de la democracia como categoría jurídica, y no exclusivamente como noción política³⁶⁸. Como ha manifestado CABO, la consecución de una sociedad democrática depende, entre otras cuestiones, del desarrollo y cumplimiento constitucional ajustado no sólo formalmente, sino materialmente a lo establecido en la Constitución³⁶⁹. Hasta ahora, la realización del principio democrático ha sido siempre limitada, contradictoria y confusa, afirma DE VEGA, a diferencia del principio liberal, cuyo asentamiento histórico ha sido indiscutible; es necesario por parte del Derecho constitucional, en expresión de este autor, *el rescate del principio democrático*³⁷⁰, lo que implica su reivindicación como el más importante criterio de legitimidad.

³⁶⁶*Ibidem*, pág. 25.

³⁶⁷ MARTÍN CUBAS, *La democracia... cit.* pág. 347.

³⁶⁸ ARAGÓN, *Constitución... cit.* págs. 14 y 15.

³⁶⁹ CABO MARTÍN, CARLOS DE, “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”. *Sistema* nº 118-119, marzo de 1994, págs. 76 y 77.

³⁷⁰ VEGA, “Mundialización...” cit. pág. 38.

El principio democrático es producto del propio texto constitucional y fundamento del Estado constitucional, por lo que debe contar con la mayor protección. Lo que nos conduce a la consideración de que la Administración Pública no cuenta con una legitimidad directa de los ciudadanos, que por otro lado no sería conveniente por la naturaleza de las funciones que le han sido encomendadas. Su legitimidad proviene de su relación con el poder Ejecutivo, que la dirige y la controla. Por ello aunque, como ha manifestado la doctrina, tradicionalmente ha habido cierto consenso en respetar la llamada potestad organizatoria de la Administración Pública³⁷¹, ésta cuenta con sus límites en la vigencia del principio democrático, propio del Estado Constitucional.

El análisis realizado es procedente en cuanto a la necesidad de reflexionar, desde el ámbito constitucional, sobre la configuración legal de las incorrectamente denominadas —aunque conocidas como— administraciones *independientes*. Ningún ente público en un Estado regido por el principio democrático puede ser independiente, puesto que los poderes públicos —y, entre ellos, el Ejecutivo— deben cumplir con los requisitos de este principio tanto en su origen democrático como en su control. En todo caso, no parece que existan problemas en constituir, cuando sea necesario para el correcto ejercicio de sus funciones —esto es, no en cualquier situación— y, con carácter excepcional, cuando la Constitución proteja un objetivo que podría requerir de esta estructura para su vigencia, organizaciones con un grado determinado de autonomía del Ejecutivo. Pero se trata de organizaciones que, sea cual fuere su regulación jurídica, deben cumplir con las exigencias de la vigencia del principio democrático en

³⁷¹ GARRIDO FALLA, “Origen...” *cit.* pág. 45.

el Estado constitucional y, puesto que la relación democrática no les alcanza por las funciones del Ejecutivo sobre ellas, deben incluir elementos propios de legitimidad democrática.

En efecto, el hecho de que las administraciones *independientes* representaran, como ha descrito PAREJO, una verdadera *perturbación*, si no una auténtica *conmoción* del sistema administrativo establecido, fuertemente influido por el modelo teórico weberiano³⁷², no significa que si realmente son necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Estado deban ser taxativamente prohibidas. Pero sin olvidar que la solución de la objetividad y la imparcialidad de la Administración Pública no pasa por la creación a ultranza de administraciones *independientes*³⁷³, sino por el esfuerzo de los mecanismos públicos a favor del interés general, y con el cumplimiento de los requisitos de legitimidad democrática necesarios, por lo que cabe insistir en el carácter excepcional de las administraciones *independientes*. Utilizando la expresión de FRIEDRICH, la democracia debe ser, también respecto todos los órganos que componen la Administración Pública, una *forma de vida*³⁷⁴.

El origen democrático y el control de las administraciones *independientes* son, por lo dicho, extremadamente relevantes para legitimar su existencia en un Estado constitucional. El origen democrático de las administraciones *independientes* implica que sólo los órganos legitimados democráticamente, por medio de los cauces de participación que se establezcan, pueden decidir quiénes son los

³⁷² PAREJO “La potestad ...”, *cit.* pág. 637.

³⁷³ En este sentido, PARADA, “Las administraciones...” *cit.* pág. 689.

³⁷⁴ FRIEDRICH, *La democracia...* *cit.*

responsables de estas organizaciones. Los controles democráticos no pueden limitarse a los judiciales; los controles judiciales deben activarse en casos excepcionales, donde hay dudas acerca de la legalidad de las actuaciones realizadas. Pero el principio democrático exige que el control sea constante, imbuido en el funcionamiento del ente, que respete la relación dialéctica entre pueblo y política, soberanía y gobierno. Las necesidades de cierta autonomía pueden significar apartar el control democrático de su detentador habitual y legítimo, el Gobierno, pero no eliminarlo.

Cuando se modera la capacidad de control del Ejecutivo, el Parlamento, en su caso, puede asumir esta función de control democrático, sin que —como advierte RALLO— sirva de excusa las dificultades para compatibilizar el control parlamentario con la creciente tendencia a la profesionalización de la Administración Pública³⁷⁵. Asimismo, el control implica la capacidad de modificar la regulación jurídica con que se dota el pueblo y, por ello, el Parlamento no puede renunciar a su capacidad de modificar, cuando lo considere procedente, el estatuto de aquellos entes que organice, respetando las normas constitucionales.

La principal limitación del legislador ordinario en el Estado constitucional a la hora de configurar administraciones *independientes*, además de los requisitos de origen democrático y control, cabe insistir, es la existencia de una razón que justifique el otorgamiento de la autonomía. El hecho de no reconocer que debe existir una necesidad evaluable que abone la creación de administraciones *independientes*, así como un anclaje constitucional claro por medio de la determinación de un objeto protegido por la

³⁷⁵ RALLO, *La constitucionalidad...* cit. págs. 279 y 280.

Norma Fundamental, nos conduciría a preguntarnos, como hace PARADA, por qué sustraer de la lucha partidista la responsabilidad de los servicios que se ocupan de los medios de comunicación, la informática, la estabilidad de la moneda, la energía nuclear, y no hacerlo con la policía, las fuerzas armadas, la sanidad, etc., puesto que —señala el autor— “si el gobierno democráticamente elegido es sospechoso cuando gestiona estas materias, ¿no es más peligroso dejar en sus manos sin limitación alguna el control de la policía o la fuerzas armadas (...)? ¿Por qué, pues, no encomendar también la defensa nacional y la policía a un colegio de hombres prudentes y políticamente neutrales?”³⁷⁶.

De alguna manera, la reivindicación del principio democrático conlleva al recordatorio de la capitalidad de la Norma Fundamental en sus dos sentidos: en el *jurídico formal*, como la define ESPÍN, el conjunto de normas habitualmente dotadas de supremacía formal sobre el resto del ordenamiento jurídico, recogidas en un documento jurídico escrito, que determinan las reglas básicas sobre la organización y funcionamiento del Estado y garantizan los derechos y libertades de los ciudadanos³⁷⁷; y en el concepto *político* de Constitución, lugar de encuentro de las voluntades que, en una democracia, establecen las bases del Estado común, pues el *problema* de la Constitución es, al mismo tiempo, el *problema* del Estado³⁷⁸. Muchas veces, la búsqueda de las soluciones nos deriva preceptivamente a la revisión de la Norma Fundamental en vez de embarcarnos en artificios jurídicos sin rumbo trazado, sin que la

³⁷⁶ PARADA, “Las administraciones independientes...”, *cit.* pág. 657.

³⁷⁷ ESPÍN, *Lecciones de Derecho político*, *cit.* pág. 88.

³⁷⁸ JELLINEK, *Teoría general del Estado*, *cit.* pág. 457 y ss.

reforma constitucional, en una sociedad democrática, debiera suponer mayor problema.

Manifiesta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que en el Estado social y democrático de Derecho de nuestros días el equilibrio institucional del que, en último término, depende la libertad, exige una dosis de sutileza mayor que la que requería el logro de idéntico objetivo en el pasado³⁷⁹. En efecto, y la teoría constitucional debe dar respuesta a estas nuevas necesidades que afloran a partir de nuevos problemas, pero sin sacrificar los primeros criterios de legitimidad pues, como hace ver VEGA, “forma parte de la lógica de la globalización económica que, en un mundo donde el Estado todavía no ha desaparecido y continúa siendo el único referente de la actividad política, la ausencia cada vez más notoria del principio democrático como criterio justificador de su estructura, haga necesaria la apelación al principio liberal como supremo y definitivo supuesto de legitimidad”³⁸⁰.

Por eso, la reivindicación de la libertad —por otra parte, presente ya desde los primeros pasos del constitucionalismo— nunca puede significar una renuncia a la propia lógica que vela por el funcionamiento adecuado de un sistema de legitimidad basado en la soberanía del pueblo. Lo contrario, como denuncia VEGA, significaría acabar con la legitimidad de origen en favor de una legitimidad de ejercicio basada en una “ideología tecnocrática de la eficacia”, hecho que está comenzando a traspasar la frontera teórica para convertirse en un problema real de la vida democrática³⁸¹. En tanto que los

³⁷⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones...” *cit.* pág. 435.

³⁸⁰ VEGA, “Mundialización...” *cit.* pág. 35.

³⁸¹ VEGA, *Legitimidad y representación en la crisis de la democracia... cit.*, pág. 24.

ciudadanos se han dotado de unos principios, entre los cuales se sitúa preeminentemente el de democracia, estas exigencias deben ser respetadas sin excepciones. Las necesidades de los nuevos tiempos deben resolverse con nuevos instrumentos, pero en todo caso dentro de los márgenes autoimpuestos por el pueblo a través de su Norma Fundamental.

SEGUNDA PARTE

Democracia y bancos centrales

CAPÍTULO I

La responsabilidad sobre la política monetaria en el Estado constitucional: los bancos centrales

**1. LA POLÍTICA MONETARIA
COMO FUNCIÓN DE GOBIERNO
Y EL PAPEL DE LOS BANCOS CENTRALES**

*a. La política monetaria como función de gobierno
y el control de la inflación*

Aunque la aparición del dinero fue una creación de la economía mercantil, y no propiamente del Estado, se consolidó como un instrumento del que los Gobiernos, incluso cuando todavía no se inscribían en una economía de mercado, aprendieron a apropiarse con avidez³⁸². La razón es sencilla: la estrecha relación que existe entre soberanía y emisión de dinero, y el instrumento de poder —que no puede ser otro que poder *público*— que constituye la potestad sobre el valor del dinero, pues la política monetaria en manos del Estado conlleva su poder sobre el manejo de las variaciones de la cantidad o coste del dinero en determinado ámbito³⁸³. Como afirma

³⁸² HICKS, JOHN, *Una teoría de la historia económica*. Orbis, Madrid, 1986, pág. 58.

³⁸³ Cfr., en general, PRADOS ARRARTE, JESÚS, *El dinero*. Guadiana, Madrid, 1973. Valga la definición de política monetaria como “la acción de las autoridades económicas (monetarias) dirigida a controlar las variaciones en

TORRES LÓPEZ, la cantidad de dinero existente en la economía en un momento dado es una variable clave que influye decisivamente sobre las condiciones que afectan a la naturaleza y magnitud de los intercambios, a los precios de los bienes y servicios y, en general, a las condiciones en que puede alcanzarse el equilibrio³⁸⁴. Por ello, cuando —como se analizará detenidamente— los bancos centrales autónomos sustituyen al Gobierno en el diseño de la política monetaria y, con ello, inciden en la determinación del valor de la moneda, ejercen una de las facultades del poder público³⁸⁵, esto es, una función *de gobierno*³⁸⁶ en el sentido estricto de la expresión, lo que habitualmente entendemos por *función política*.

A medida que avanzaba el siglo veinte los gobiernos, promotores y ejecutores de políticas keynesianas de intervención estatal en la economía, aumentaron notablemente la importancia de los instrumentos de política monetaria en el marco de la política económica general, puesto que consideraron la función de *valor* del dinero, esto es, que la política monetaria sí importaba³⁸⁷, tanto interna como externamente³⁸⁸.

la cantidad o en el coste del dinero, con el fin de alcanzar ciertos objetivos de carácter macroeconómico” (FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS; RODRÍGUEZ SÁIZ, LUIS; PAREJO GÁMIR, JOSÉ; GALINDO MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL y CALVO BERNARDINO, ANTONIO, *Teoría y política monetaria*. AC, Madrid, 1991, pág. 25). Se trata, en definitiva, del control de la oferta monetaria (VILLACIS GONZÁLEZ, JOSÉ, *Política monetaria y política fiscal*. EDERSA, Madrid, 1991, págs. 57 y ss).

³⁸⁴ TORRES LÓPEZ, JUAN, *Economía política*. Pirámide, Madrid, 2002, pág. 215.

³⁸⁵ Como ha afirmado el propio BANCO DE FRANCIA (BANCO DE FRANCIA, “Organización y funciones...” cit. pág. 272).

³⁸⁶ Así, CLIFFORD, A. JEROME, *The independence of the Federal Reserve System*. University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1965, pág. 23.

³⁸⁷ STIGLITZ se pregunta si importa la política monetaria; “claramente, si la política monetaria no tuviera efecto, entonces el diseño de las instituciones

A diferencia de las concepciones del pensamiento económico neoclásico, que defendían que el dinero era simplemente una unidad de cuenta y un medio de pago y la actividad económica dependía exclusivamente de los factores reales, en la concepción keynesiana el dinero no es neutral —esto es, un simple velo que recubre la actividad real y no incide directamente en el desarrollo de la economía—, sino una variable que influye sobre el nivel de demanda a través del tipo de interés³⁸⁹, y que obliga a optar por *la preferencia por la liquidez*³⁹⁰. El hecho de que, en particular tras la Segunda Guerra Mundial, las propuestas de los seguidores de Keynes fueran relevantemente atendidas por los gobiernos a la hora de diseñar sus políticas económicas traería consigo una revolución en la política monetaria de la mano de Ejecutivos convencidos de la posibilidad de manipular la actividad económica para lograr elevados niveles de

monetarias, la elección de la estrategia en política monetaria y la coordinación entre la política monetaria y la política fiscal no importaría. Creo firmemente que la política monetaria sí importa” (STIGLITZ, “Central banking in a...” cit. pág. 202).

³⁸⁸ Debido a la participación de todos los países en el “orden monetario internacional”. Cfr. MCKINNON, RONALD I., “The rules of the game: international money in historical perspective”. *Journal of Economic Literature* vol. XXXI, marzo 1993, págs. 1-44.

³⁸⁹ REQUELJO, JAIME, *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. McGraw Hill, Madrid, 1995, pág. 276. A diferencia de la posición clásica y tradicional de su época, que entendía el interés como un *premio* a la espera, Keynes considera al interés un fenómeno monetario, por cuanto se trata del instrumento que equilibra la oferta y la demanda monetarias (cfr. FERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ, PAREJO, GALINDO y CALVO, *Teoría y política monetaria*, cit. págs. 312 y ss.)

³⁹⁰Cfr. PRADOS ARRARTE, *El dinero*, cit. págs. 99 y ss; FERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ, PAREJO, GALINDO y CALVO, *Teoría y política monetaria*, cit. págs. 289 y ss.

empleo³⁹¹. Los trabajos empíricos sobre la curva de Phillips —que defiende la existencia de una correspondencia entre las tasas de empleo y los niveles de inflación la inflación, lo que permitiría a los gobiernos elegir la combinación que desearan, según las condiciones, favoreciendo uno u otro de los dos términos³⁹²— fortaleció durante décadas el uso de mecanismos de política monetaria por parte de los gobernantes de todo el mundo. Hasta los años setenta, se consideraba que Phillips y los keynesianistas habían probado la relación inversa entre las tasas de inflación y de desempleo, y los gobiernos podían combatir la inflación renunciando al empleo, o reducir el desempleo a costa de mayor inflación³⁹³.

Fruto de este cambio en la concepción de la política monetaria y la utilización de los instrumentos monetarios por parte de los gobiernos resurgió la preocupación, cada vez mayor, sobre la inflación. Como hace notar TORRES LÓPEZ, las subidas generalizadas y permanentes de los precios no son un fenómeno reciente, aunque el proceso hiperinflacionario más grave y sorprendente de la historia tuvo lugar antes de la Segunda Guerra Mundial. Durante los años del largo crecimiento económico de la postguerra y hasta la crisis de los años setenta los precios no dejaron de subir en los países más industrializados, si bien en proporciones relativamente moderadas. Durante y después de esta crisis la inflación se desencadenó por todo el mundo industrializado con mayor o menor virulencia, y sólo a

³⁹¹ Cfr. MACESICH, GEORGE, *Money & democracy*. Praeger, Nueva York, 1990, págs. 19 y ss.

³⁹² REQUELJO, *Economía mundial*, cit. pág. 277.

³⁹³ TORRES LÓPEZ, *Economía política*, cit. pág. 417. Como señala el autor, los keynesianos justificaron el proceso inflacionario de los años setenta en la política contractiva practicada por los gobiernos durante esta década para hacer frente a las subidas de los costes de las materias primas, de la energía y de los salarios, lo que originó una elevación excesiva de los tipos de interés que perjudicó a la inversión y al empleo (pág. 418).

finales de los ochenta pudo ser contenida gracias a la eficaz aplicación de políticas deflacionistas³⁹⁴.

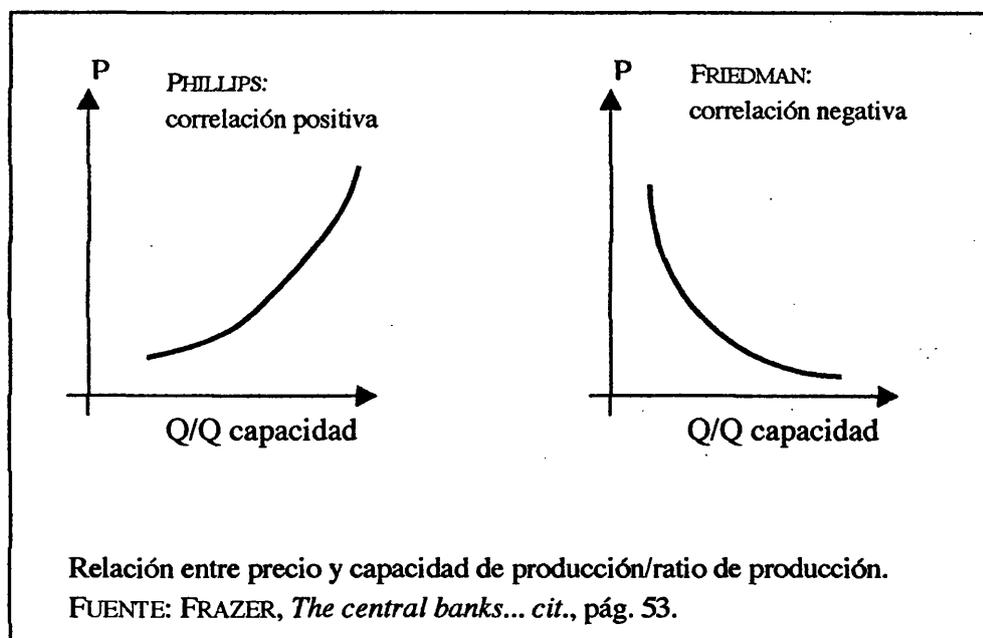
Son varios los perjuicios que se le atribuyen a la inflación, entendida como subida general de los precios continuada, sostenida y más o menos fuerte³⁹⁵, entre ellos que produce inestables alteraciones en el coste de los bienes, en detrimento de la función informativa eficiente que deben dar los precios; que las personas y las empresas tienden a usar una cantidad muy baja de dinero, por lo cual el sistema de pagos se torna ineficiente; una distribución de los costes de manera muy injusta, por cuanto perjudica a quienes usan más intensivamente el dinero como medio de transacción y depósito de valor —presumiblemente los más pobres— y porque genera redistribuciones inesperadas de riqueza, en detrimento de quienes poseen ingresos y activos denominados en la unidad monetaria vigente y a favor de los que consiguen títulos de deuda de esa unidad³⁹⁶. En relación con esto último, la inflación, afirma TORRES LÓPEZ, refleja constantemente una pugna distributiva; “sea cual sea su origen específico, constituye siempre un intento de algunos agentes por situarse más favorablemente en el reparto”³⁹⁷.

³⁹⁴ *Ibidem*, págs. 405 y 406.

³⁹⁵ *Ibidem*, pág. 404.

³⁹⁶ HERRERA, JUAN EDUARDO, “El papel de la banca central en los años noventa”. *Boletín del CEMLA*, enero-febrero 1992, pág. 21.

³⁹⁷ TORRES LÓPEZ, JUAN, *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*. Sistema, Madrid, 2000, pág. 82.



A la vista de la posición mayoritaria sobre los efectos de la inflación, no es difícil entender por qué la doctrina se refiere a este fenómeno de alza de los precios como *coste de la inflación*³⁹⁸ o *impuesto inflacionario*³⁹⁹, puesto que si bien la emisión de dinero sin respaldo no crea recursos reales, impone una *tasa*⁴⁰⁰. Aunque el calificativo “impuesto” sea llamado en esta sede con mayor o menor acierto, describe con cierta realidad el proceso de obtención de recursos por parte del Ejecutivo a partir de la emisión de dinero sin activos que lo respalden. Los recursos de los que dispone el poder público por medio del procedimiento inflacionario no son,

³⁹⁸ V. gr., FISCHER, STANLEY, “Modern central banking”, en CAPIE, FORREST, GOODHART, CHARLES; FISCHER, STANLEY; y SCHNADT, NORBERT, *The future of central banking. The tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

³⁹⁹ V. gr., HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág. 21; HETZEL, “The case for a monetary rule...” *cit.* pág. 59. También en este sentido, LASTRA, para quien “la inflación es un impuesto no legislado, no sujeto a la aprobación del parlamento” (LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 13).

⁴⁰⁰ HETZEL, “The case for a monetary rule...” *cit.* pág. 59.

obviamente, gratuitos, sino que indirectamente afectan a los ciudadanos, que padecen la devaluación de su dinero sin posibilidad inmediata de reacción. El Ejecutivo puede, de esta forma, aumentar gastos sin incrementar la carga impositiva directa al ciudadano⁴⁰¹ —en buena medida impopular—, pero imponiéndoles una carga *indirecta*, real aunque con mucho menos coste político. Como afirma MACESICH, no se puede negar el atractivo político de la inflación para los gobiernos democráticos⁴⁰².

Los beneficios de la inflación y su posibilidad efectiva de manejo en la lucha contra el desempleo fueron puestos en tela de juicio tras la crisis de los setenta. En su estudio sobre el comportamiento de los precios en Estados Unidos y en Gran Bretaña, FRIEDMAN y SCHWARTZ reformularon la curva de Phillips⁴⁰³. Tras analizar combinadamente los datos correspondientes a los años previos a la primera guerra mundial y los posteriores a la segunda guerra mundial, no confirmaron la tendencia que había determinado Phillips —cuyo análisis, afirma FRIEDMAN, parece obvio y muy persuasivo, pero sin embargo sería extremadamente falaz⁴⁰⁴— sino que encontraron una relación inversa entre el índice de precios y la

⁴⁰¹ *Ibidem*, pág. 22.

⁴⁰² MACESICH, *Money & democracy*, cit. pág. 144.

⁴⁰³ FRIEDMAN, MILTON y SCHWARTZ, ANNA J., *Monetary trends in the United States and the United Kingdom: their relation to income, prices and interest rates, 1867-1975*. University of Chicago Press, Chicago, 1982, págs. 213 y ss.

⁴⁰⁴ FRIEDMAN, MILTON, *Teoría de los precios*. Altaya, Madrid, 1997, pág. 267. Un resumen de su rechazo a la tesis de Phillips y la “inexistencia de cualquier ilusión monetaria a largo plazo” se encuentra en la obra citada, págs. 263 y ss. Una crítica a las tesis de Friedman puede verse en Cfr., en general, PRADOS ARRARTE, *El dinero*, cit. págs. 119 y ss.

capacidad de producción⁴⁰⁵. Posición que ha sido ampliamente defendida desde entonces por un sector de la doctrina, y que sienta las bases de la actitud a favor de apartar la política monetaria de las decisiones de los gobiernos. Denuncia ISSING que la experiencia demuestra que el valor del dinero está en peligro en todo momento; el patrón papel moneda elimina la vinculación con las escaseces naturales, abriendo la puerta a la arbitrariedad absoluta. La historia nos habría enseñado que gobernantes y gobiernos han encontrado el modo y manera, en todos los sistemas monetarios y en todo momento, de financiar el gasto público devaluando la moneda⁴⁰⁶.

Independientemente de la validez que todavía se pueda conceder a las tesis de Phillips y a investigaciones posteriores, no existe evidencia ni unanimidad entre la doctrina sobre el hecho de que todo proceso inflacionario produzca tantos desperfectos y, además, cabe tener en cuenta que la inestabilidad de los precios no se debe en exclusiva al gasto público generado por el gobierno⁴⁰⁷. Determinados estudios intentan demostrar que la inflación, dentro de unos límites, no supone un coste al ciudadano; incluso que bajas tasas de inflación acompañadas de otros componentes económicos,

⁴⁰⁵ Al respecto, cfr. FRAZER, WILLIAM, *The central banks. The international and european directions*. Praeger, Westport, 1994, págs. 52 y ss.

⁴⁰⁶ ISSING, OTMAR, "Independencia del banco central y estabilidad monetaria". *Boletín del CEMLA*, noviembre-diciembre 1993, pág. 278.

⁴⁰⁷ CUKIERMAN, ALEX, *Central bank strategy, credibility and independence: theory and evidence*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1992, pág. 17. El consumo en masa está, en opinión de TORRES LÓPEZ, en la base de la explicación inflacionista: "la elevación de los precios (...) es una consecuencia inevitable de una pauta social de consumo permanentemente enardecida. O, lo que es lo mismo, de una organización de producción para el gasto, independientemente de que éste sea necesario (TORRES LÓPEZ, *Economía política*, cit. pág. 422).

pueden ser beneficiosas para la situación de la economía general⁴⁰⁸. También se ha incidido en el propósito de la inflación en la distribución de la riqueza⁴⁰⁹. Por otra parte, no puede dejarse de lado el hecho de que los gobiernos no devalúan en vano, sino —como afirma CUKIERMAN— para alcanzar objetivos reales, como aumentar el empleo o financiar el déficit del presupuesto público⁴¹⁰ y este último caso, a la postre, implica la inyección de dinero público en el mercado. De cualquier manera, las políticas destinadas a conseguir determinados objetivos económicos no se realizan *para* aumentar la inflación, sino *a pesar de* la inflación que dicho comportamiento

⁴⁰⁸ Al respecto, STIGLITZ menciona los estudios de Bruno y Easterly, realizados en 1986, que demostrarían que los países que cruzan el umbral del cuarenta por cien de inflación anual caerían en la trampa alta inflación/bajo crecimiento, pero que por debajo de ese límite, no habría evidencias de que *costara* la inflación. El autor cita asimismo la investigación de Akerlof, Dickens y Perry, de 1996, cuyas conclusiones defienden que la inflación baja es de hecho beneficiosa, porque ayuda a mantener el pleno empleo y facilita el ajuste salarial (STIGLITZ, “Central banking in a...” *cit.* pág. 211).

⁴⁰⁹ “La inflación debe explicarse como resultado de dos componentes: de una tensión previa al alza de precios que puede ser de muy diferente naturaleza (exceso de demanda tanto de bienes o servicios como de activos financieros, alza de salarios, aumento de márgenes de beneficio, etc.) y de un posterior reajuste distributivo a través de los precios provocado por quienes tienen poder para ello: las empresas, los trabajadores o el Estado. Si cualquiera de aquellas circunstancias provoca una insatisfacción entre los agentes respecto al reparto resultante se genera una reacción sobre los costes, los salarios, el crédito, etc., que finalmente deriva en una escalada inflacionista. Escalada que sólo se detendrá cuando los agentes hayan encontrado un equilibrio de intereses aceptado o cuando no puedan seguir modificando el estado de cosas. Si el proceso no se detiene, podría darse incluso una espiral de inflación permanente” (TORRES LÓPEZ, *Economía política*, *cit.* pág. 423).

⁴¹⁰ CUKIERMAN, *Central bank strategy, credibility...* *cit.* pág. 17.

pueda conllevar, y que cabe valorar de acuerdo con los resultados económicos generales esperados.

Lo cierto es que a causa de la hiperinflación que tuvo lugar durante la década de los setenta, como afirma MELTZER, los decisores políticos de muchos países olvidaron la creencia en su capacidad de *manejar* la inflación y el desempleo, y la reducción de la inflación se convirtió en uno de los principales objetivos políticos en la mayor parte de los países desarrollados⁴¹¹. Fue el principio de otro profundo cambio, más práctico que teórico, en el uso de la política monetaria⁴¹². Desde el campo de la economía se han propuesto diferentes soluciones en favor de la estabilidad económica y la consecuente lucha contra la inflación, entre ellas, el retorno al patrón oro, la designación de otros patrones de materias primas, o la fijación del tipo de cambio al de una moneda más estable y de inflación menor. Se trata de modelos teóricos que requieren de ciertas condiciones materiales no siempre fáciles de conseguir o expuestas a factores exógenos⁴¹³. Entre estas opciones, en las últimas décadas han cobrado importancia las posturas económicas que han concebido los modelos defensores de una institución autónoma responsable de la política monetaria, que se ha denominado bancos centrales *independientes*⁴¹⁴ que, también en este ámbito, traducen la victoria

⁴¹¹ MELTZER, "On making monetary..." *cit.* pág. 9.

⁴¹² Cfr., en general, ARESTIS, PHILIPS (ed.), *Post-keynesian monetary politics. New approaches to financial modelling*. Edward Elgar, Aldershot, 1988.

⁴¹³ GUTIÁN, MANUEL, "La independencia de los bancos centrales: principales aspectos y diversidad de modelos". *Economistas* n° 66-67, 1995, pág. 159.

⁴¹⁴ Cuya idea se fraguaba desde décadas atrás. A finales de los años cuarenta, KRIZ ya se refería al dilema entre "independencia" y "subordinación" de los bancos centrales (KRIZ, MIROSLAV A., "Central banks

de las tesis monetaristas frente a las keynesianas sobre el papel en la economía de la banca central⁴¹⁵.

Estas concepciones parten, como se desarrollará con mayor detalle, de la existencia de un banco central encargado de diseñar la política monetaria, dotado de suficiente autonomía para aplicar políticas económicas de carácter antiinflacionista sin injerencia de ningún otro poder público, como el camino más seguro hacia la estabilidad económica⁴¹⁶. Comoquiera que el gobierno habría demostrado que es incapaz de mantener este tipo de políticas antiinflacionistas, la solución idónea para resolver el problema de la inflación debe basarse en un compromiso previo, fundamentado en la introducción de límites a la capacidad del gobierno respecto a la política monetaria y su delegación en un órgano dotado de un particular estatuto de autonomía, con el objetivo de que éste consiga una reputación antiinflacionista. Dicha configuración autónoma es crucial para la *credibilidad* del órgano responsable de la política monetaria, que se considera necesaria para que exista una convicción entre los operadores económicos de que van a mantenerse las políticas antiinflacionistas en todo caso pues, defienden estas tesis, exclusivamente con el fortalecimiento de la creencia de que los poderes públicos van a combatir la inflación a toda costa pueden darse las condiciones económicas —privadas— para que tenga lugar su control.

and the state today". *The american economic review* vol. 38, nº 4, septiembre 1948, pág. 565 u ss).

⁴¹⁵ Cfr. VICARELLI, FAUSTO, "Central bank autonomy: a historical perspective", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988, págs. 3 y ss.

⁴¹⁶ RUBIO, MARIANO, "El papel de los bancos centrales en los años noventa". *Boletín del CEMLA*, enero-febrero 1992, pág. 27.

El hecho de que este mecanismo consistente en *apartar* la política monetaria de la potestad del Gobierno se haya impuesto en numerosos países es importante, como señalan BAIN y HOWELLS, como indicador de la dirección de la política monetaria en los últimos tiempos. Por una parte, encaja bien con el abandono de las actitudes keynesianas en la economía política, ya que el objetivo claro es el de conseguir una baja inflación por encima de cualquier otra consideración, aun cuando este objetivo, como señalan algunos estudios, pueda desestabilizar la economía real⁴¹⁷; por otra parte, es acorde con la literatura de la *elección pública*, que considera a la intervención del gobierno en la economía de mercado como algo que se encuentra en el centro de los problemas de la política económica. Como afirman estos autores, “el mensaje esencial es que los sistemas democráticos crean los incentivos equivocados y llevan a una conducción miope de la política. La conclusión es que, de una forma u otra, hay que quitar el poder en política monetaria a los políticos”⁴¹⁸.

Independientemente de las últimas tendencias al respecto, cabe tener en cuenta que el marco de toma de decisiones sobre el

⁴¹⁷ Afirma TORRES LÓPEZ que “combatir exclusivamente la inflación, incluso cuando ésta se manifiesta en niveles reducidos, puede generar una verdadera parálisis de la actividad productiva: una situación de deflación que provoque mayores costes globales en términos generales que beneficios de eficiencia a plazo inmediato. Puede ocurrir, sencillamente, como en el cuento del cirujano que afirmaba que la operación fue un éxito y una pena que el enfermo hubiera muerto” (TORRES LÓPEZ, *Economía política*, cit. pág. 423).

⁴¹⁸ BAIN, KEITH y HOWELLS, PETER, “La política monetaria y la renovada fe en los mercados”. *ICE* nº 753, mayo 1996, pág. 65. Lo que, por otra parte, como se analizará, aboga por una institucionalización de las normas que debe seguir la política monetaria, y dejar de esa forma el menor margen posible a los burócratas.

diseño y la gestión de las políticas monetarias es una opción *política* que decide determinada comunidad que se enfrenta con varias posibilidades, con diferentes y muchas veces imprevisibles efectos⁴¹⁹. Incluso en el caso de que el objetivo económico principal que se señale la comunidad fuera el de inflación cero —o la más baja inflación posible, por encima de otras circunstancias—, es más de una las vías que se le ofrecen para intentar alcanzar esa meta.

Por resumirlas en dos de las que principalmente han sido experimentadas en el tratamiento de la política monetaria, por una parte la sociedad puede mantener en la órbita del Ejecutivo los instrumentos monetarios y buscar otros caminos en la lucha contra la inestabilidad de los precios, que pueden o no incluir la previsión legal de unos márgenes de actuación —esto es, determinados límites en su capacidad de elaborar políticas monetarias— para el Gobierno. Por otra parte, se puede delegar la política monetaria en un banco central propiamente independiente, con el objetivo de conseguir la estabilidad de los precios. De hecho, los supuestos *avances* de la política monetaria en las últimas décadas se consideran de ese modo porque han apuntado hacia el *paradigma* de la autonomía de los bancos centrales⁴²⁰. Pero también existen vías intermedias, como la

⁴¹⁹ Cuestiona TORRES LÓPEZ que “lo que quizá haya que preguntarse no es la causa de las tensiones inflacionistas contemporáneas en las economías occidentales, sino por qué los gobiernos adoptaron decisiones que claramente iban a provocarlas. O en virtud de qué decisión colectiva se aceptó, más tarde, un coste tan inmenso en desempleo para lograr reducirlas” (TORRES LÓPEZ, *Economía política*, cit. pág. 423).

⁴²⁰ Y que se podría resumir en la posición de TABELLINI: “Las instituciones de política monetaria han cambiado de forma relevante en la pasada década (...). Ahora se acepta comúnmente que la estabilidad de los precios tiene que ser la primera cuestión en política monetaria; que los gobernadores de los bancos centrales tienen que ser independientes en la persecución de sus objetivos; que su proceso de toma de decisiones tiene que estar

configuración de bancos centrales autónomos y políticamente responsables de su manejo de la política monetaria. Para la organización de la política monetaria —como para cualquier competencia pública—, las sociedades cuentan con su mecanismo de organización y control, el Derecho.

Debe permanecerse alerta ante la advertencia de que no deja de ser restrictiva la opción entre las dos posibilidades que principalmente se apuntan desde la economía: las que se mueven en la dicotomía banco central independiente/mercado libre. Esto es, dejar que la oferta monetaria sea determinada por un banco central responsable y no sujeto a presiones gubernamentales, o que venga establecida por las necesidades del mercado, sin otras ataduras. Ambos ámbitos de opinión tienen en común la convicción de que puede controlarse la inflación a un coste cero en términos reales y que dicho control es la única responsabilidad macroeconómica de los gobiernos; aceptan la exogeneidad del dinero y, por lo tanto, la capacidad de las autoridades para controlar la inflación por medio del control de la oferta monetaria. Ninguno de estos grupos cree que pueda confiarse en que los políticos proporcionen la inflación baja o cero que se considera deseable por lo que, de una u otra manera, se hurta de la política comúnmente entendida este ámbito de decisiones. La única diferencia es que un grupo considera que la independencia de los bancos centrales del proceso tradicional de toma de decisiones políticas y la exigencia de que proporcionen baja

estructurado y ser consistente, pero también transparente; es deseable algún tipo de precompromiso porque consigue que la política monetaria sea más creíble y efectiva. Estos son los grandes cambios en relación con el régimen de la política monetaria que prevalecen en la mayor parte de los países (...), y se trata claramente de cambios para bien (TABELLINI, GUIDO, "Towards more effective monetary policy: concluding remarks", en KURODA, IWAQ, *Towards more effective monetary policy*. Macmillan, Londres, 1997, pág. 398).

inflación es suficiente para la obtención de buenos resultados en este sentido, mientras que el otro grupo desconfía de la burocracia que gobierna incluso un banco central independiente, que también trata de maximizar su propio bienestar, y defiende que la única alternativa es desmantelar el banco central y permitir que la oferta monetaria venga determinada de manera competitiva por un sistema bancario libre⁴²¹.

Cualquiera de estas dos opciones son, de una u otra forma, el regreso a procesos ya experimentados de diseño y gestión de la política monetaria. Como afirman BAIN y HOWELLS, la independencia de los bancos centrales nos devuelve a la posición institucional que dominaba hasta la nacionalización/politización de muchos bancos centrales después de la Segunda Guerra Mundial, y este retorno al pasado de la economía monetaria es todavía más profundo en el caso de una oferta monetaria determinada por la competencia del sistema bancario libre⁴²². Ambas opciones —y, por supuesto, las alternativas que no se incluyen en ninguna de las dos anteriores— sólo serían legítimas siempre y cuando atendieran al parámetro democrático propio del Estado constitucional.

b. *La regulación jurídica de la política monetaria*

El hecho de que la política monetaria sea considerada como una función de gobierno no ha significado que automáticamente el Derecho se haya ocupado de ella de la manera correspondiente a su importancia en el marco de la toma de decisiones públicas. En el pasado, el *patrón oro* estableció una regla monetaria clara, que en general tuvo éxito porque constituyó un anclaje del nivel de precios

⁴²¹ BAIN y HOWELLS, “La política monetaria...” cit. pág. 66.

⁴²² *Ídem*.

en las economías que lo siguieron e impuso relevantes limitaciones al margen de actuación discrecional de las políticas monetarias⁴²³. Las estrictas reglas de convertibilidad que establecía el patrón metálico fue la principal —aunque no la única— causa de la estabilidad monetaria del siglo XIX, y explicaría, según GARCÍA-ANDRADE, la no ocupación del manejo de la moneda por el Derecho público; el dominio ideológico absoluto, prolongado e internacional del patrón oro sobre cualquier otra fórmula de control de las Autoridades monetarias, unido al carácter aún privado de los bancos centrales en la generalidad de los países y a la falta de una verdadera política monetaria determinó una organización monetaria en la que el Derecho público estuvo prácticamente ausente⁴²⁴.

Este desconocimiento de la política monetaria por parte de la norma pública no ha sido recíproco. El Derecho, en particular el Derecho constitucional, no ha pasado desapercibido para un sector de la doctrina económica, que ha querido usarlo en sus propuestas como instrumento para comprometer prescriptivamente a sociedades y a sus gobernantes en la consecución de la estabilidad de los precios por medio de la limitación del campo político de acción del Ejecutivo. De las posibilidades limitadoras de los mandatos constitucionales eran conscientes FRIEDMAN y los monetaristas que seguían sus tesis cuando abogaban por la constitucionalización de las normas que implicaban un determinado tipo de política monetaria⁴²⁵. Se trataba

⁴²³ GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” *cit.* pág. 158.

⁴²⁴ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* *cit.* pág. 31.

⁴²⁵ Ya finales de los sesenta FRIEDMAN concluyó que la política monetaria debía ocuparse principalmente de la estabilidad de los precios, y para ello propugnó políticas monetaristas: el crecimiento del acervo de dinero debía producirse a una tasa anual constante. Comoquiera que se desconfiaba de los formuladores de políticas públicas, tanto del Gobierno como de los bancos centrales, la propuesta incluía la elevación jerárquica del precepto hasta el rango constitucional. Cfr. FRIEDMAN, MILTON, “The role of

de incluir una autoridad monetaria *independiente*, limitada por los objetivos constitucionalmente designados en lo que denominó la *Constitución monetaria*⁴²⁶; un mandato legislativo de estas características a favor de la estabilidad de los precios limitaría la presión política cuyo objetivo sea el aumento de la emisión de dinero, lo que quedaría fuera del alcance de un banco central, al encontrarse prohibido por la norma⁴²⁷. Las limitaciones propuestas por los monetaristas no han tenido una repercusión decisiva en los textos constitucionales⁴²⁸, aunque sí en muchos de los cambios legislativos que se han producido desde entonces.

monetary policy". *American Economic Review* vol. 58, 1968, págs. 1-17. El propio FRIEDMAN se postuló decididamente contra las propuestas de que el banco central debía ser una rama independiente del poder público, coordinada con el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y sus acciones estarían sujetas a la interpretación de los jueces, aportando razones técnicas y jurídicas contra la independencia de los bancos centrales (FRIEDMAN, MILTON, "An independent central bank", en PRAGER, JONAS (ed.), *Monetary economics controversies in theory and policy*. Random House, Nueva York, 1971). FRIEDMAN encabezó el denominado *enfoque antiguo*, e inauguró la conocida controversia, que se referirá más adelante, entre *normatividad* —comúnmente conocida como *reglas*, esto es, la utilización del Derecho para la definición del funcionamiento y limitaciones en la política monetaria— y *discrecionalidad* —la defensa de un mayor ámbito de libertad en esa toma de decisiones—.

⁴²⁶ FRIEDMAN, MILTON, "Should there be an independent monetary authority?", en YEAGER, LELAND B., *In search of a monetary Constitution*. Harvard University Press, Cambridge, 1962.

⁴²⁷ HETZEL, ROBERT L., "The case for a monetary rule in a constitutional democracy". *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* vol. 83/2, verano 1997, pág. 59.

⁴²⁸ Precedentes de estas normas han sido considerados los acuerdos económicos durante la Confederación norteamericana, relacionados con los derechos de propiedad (cfr. HETZEL, "The case for a monetary rule..." *cit.* págs. 48 y ss).

Dejando a un lado las propuestas económicas que han contado con mayor o menor fortuna, cabe hacer constar un hecho que ayuda a comprender el titubeo que sobre los bancos centrales ha predominado en el derecho constitucional: al igual que en el resto del Derecho público, las Constituciones, en su contenido clásico, no se han preocupado debidamente de la ordenación de la moneda y, en general, no han aportado las soluciones que requerían las organizaciones autónomas con la responsabilidad de manejar la política monetaria, allí donde se han dado. La previsión constitucional de la ordenación de la moneda se producía a través de la constancia de la competencia genérica que, en los mejores casos, tenía lugar, y que se limitaba en general a la asignación de la política monetaria al poder público⁴²⁹. Sólo el último constitucionalismo está dotando a los bancos centrales autónomos de un estatuto constitucional, cada vez más amplio, en la medida en que éstos se establecen como responsables de la política monetaria y, en algunos textos constitucionales, se hacen valedores de un particular sistema de legitimación democrática⁴³⁰. Pero la constitucionalización de los

⁴²⁹ En el caso español, la Constitución de 1812, en su artículo 131, señalaba que correspondía a las Cortes determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas; como advierte GARCÍA-ANDRADE, las referencias a la organización monetaria de la Constitución de 1812 eran las propias de un sistema metalista, en las que al poder público únicamente le correspondía la decisión y mantenimiento del patrón metálico (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* pág. 32). Las Constituciones que siguieron a la de 1812 no aportaron cambios importantes en la legislación monetaria; la Constitución de 1931, en su artículo 14.12, atribuía al poder público la legislación y ejecución directa en materia de sistema monetario, emisión fiduciaria y ordenación general bancaria.

⁴³⁰ En particular, la constitucionalización de los bancos ha tenido lugar en el denominado nuevo constitucionalismo latinoamericano. Al respecto, cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "La constitucionalización de la banca central

bancos centrales autónomos no se produce —al menos principalmente— como consecuencia de los llamamientos desde el campo de la economía que solicitan proteger los objetivos económicos en la norma de mayor rango jerárquico, sino como un intento de solucionar la legitimidad democrática de los bancos centrales *independientes*, fenómeno relativamente reciente y difícil de posicionar al que ha tenido que hacer frente el Derecho.

El hecho de que las Constituciones, en su mayor parte, no se hayan ocupado de los bancos centrales, como afirma FERNÁNDEZ, puede tener su principal razón no en la falta de relevancia de la institución en el funcionamiento del Estado en que vivimos —que es sin duda muy superior a la de otros muchos órganos a los que las Constituciones, por razón de simple tradición, siguen dedicando expresa atención— sino en un déficit de la propia teoría de la Constitución que, construida hace dos siglos, no ha sabido sencillamente incorporar este nuevo dato como ha hecho con otros muchos⁴³¹ y, por lo tanto, debe realizar un esfuerzo complementario y añadido. Lo que, a su vez, casaría con la explicación de GARCÍA-ANDRADE que defiende que, aunque el sistema de organización monetaria basada en el patrón oro decayó hace muchas décadas, la generalidad de los ordenamientos ha vivido en la inercia de la anterior organización política y sólo recientemente los diferentes Derechos han comenzado a reaccionar y a acomodarse al nuevo

autónoma: el Banco Central de Venezuela”. *Ágora-Revista de Ciencias Sociales* n° 6, 2001, págs. 183-208.

⁴³¹ Añade el autor que una posible razón de esta omisión es que el manejo constitucional es obra de juristas, a los que resultaba extraño la extraordinaria complejidad inherente a todo lo relativo al manejo de la moneda (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Reflexiones sobre las llamadas...”, *cit.* pág. 432).

estado de cosas⁴³². Por lo tanto, un dinero *con valor* y cuyo manejo supone la toma de decisiones públicas, por cuanto afecta al ciudadano, sí debería, en la actualidad, contar con la debida ocupación constitucional, en particular cuando las resoluciones al respecto se mantienen fuera de los cauces habituales de decisión.

Aunque en el ámbito del presente trabajo pertenezca más al campo de las conclusiones que al de las premisas del estudio, cabe adelantar que la falta de previsión por parte de las Constituciones es fácil de explicar, puesto que el fenómeno de la *independencia* de los bancos centrales ha sido —salvo excepciones, más relacionadas con las contingencias históricoeconómicas que con una reflexión sobre la posición constitucional de los bancos centrales— generalizado sólo en época reciente. Como señala LÓPEZ GUERRA, la regulación constitucional únicamente se refiere a una parte, la esencial, de la configuración de los poderes del Estado, que afecta a los elementos clave en su organización; son los conocidos como *órganos constitucionales*⁴³³. En la actualidad, la relevancia de las funciones que, como veremos, realizan los bancos centrales autónomos responsables de la política monetaria, y su delicada inserción en el entramado de poderes públicos, parece requerir que, en los casos en que se les dote de un estatuto particular de autonomía, sean incluidos entre los órganos constitucionales con el fin de legitimar definitivamente su actividad en el Estado constitucional⁴³⁴. Aunque

⁴³² GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* pág. 31.

⁴³³ LÓPEZ GUERRA, LUIS, *Introducción al Derecho constitucional, cit.* pág. 70.

⁴³⁴ Los conflictos de poder y de legitimidad democrática despertaron el interés de algunos autores desde el mismo inicio del cambio de paradigma en política monetaria. En efecto, la política monetaria era considerada como una competencia *entre* el Ejecutivo y el Gobierno, lo que obligaba a reflexionar sobre la posición del banco central en el entramado de poder público y sus relaciones con el Gobierno y el Ejecutivo; problemas que, por

en varios ordenamientos jurídicos apunten hacia su caracterización como órganos constitucionales, en la mayor parte de los casos se configuran como administraciones *independientes*, sin que exista una (pre)ocupación constitucional⁴³⁵.

La inclusión en el texto constitucional de un banco central autónomo responsable de la política monetaria responde a una decisión, legítima si se produce, aunque doctrinalmente discutida, que debe tomar la sociedad: a la convicción de que uno de los objetivos de los poderes públicos debe ser la reducción de la inflación, y de que la *independencia* del banco central es conveniente para este fin⁴³⁶, pese a que comporte problemas adicionales, como su relación con el resto de poderes públicos o la duplicidad de administraciones⁴³⁷. Por esta razón, no sólo el papel de los bancos

otra parte, ya se desprendían de la evolución material y jurídica en algunos bancos centrales, entre ellos el alemán. Al respecto, cfr. BONIN, KONRAD V., *Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie. Dargestellt an der Bank von England, der Bank von Frankreich und der Deutschen Bundesbank*. Nomos, Baden Baden, 1979, págs. 191 y ss.

⁴³⁵ Con independencia de que se regrese a la cuestión en páginas posteriores, cabe insistir en que se trata de la constitucionalización de los bancos centrales dotados de responsabilidad en política monetaria y de un particular estatuto autónomo. Poco sentido tendría configurar a un banco central dependiente como órgano constitucional.

⁴³⁶ En este sentido, FAIR, DONALD E., *Relationships between central banks and government in the determination of monetary policy, with special reference to the United Kingdom*. Société Universitaire Européenne de Recherches Financières, 1980, pág. 7.

⁴³⁷ En efecto, cabe tener en cuenta, como señala FAIR, la separación entre el Tesoro y el banco central comporta el uso adicional de recursos públicos y la duplicación de esfuerzos en muchas ocasiones. Por ejemplo, el banco necesita mantenerse informado de forma independiente sobre el desarrollo

centrales autónomos en el entramado institucional del Estado, sino el conflicto de poderes que genera justifica que, en aquellos países donde todavía no se cuenta con una regulación expresa en la Norma Fundamental, aunque *formalmente* no se trate de órganos constitucionales, la doctrina defiende que *materialmente* sean órganos constitucionales. Este carácter se desprende, si no directamente de una atribución expresa por parte de la Constitución, sí de la naturaleza, esencialmente pública, de sus poderes y funciones⁴³⁸ en el Estado constitucional.

A esta conclusión ha llegado la doctrina en algunos ordenamientos comparados⁴³⁹. Los autores alemanes consideraron —con anterioridad a la última reforma constitucional sobre el banco central, cuando los problemas de legitimidad democrática del banco central alemán se insertaba en parámetros en algunos aspectos diferentes a los actuales— que la defensa del valor de la moneda es una de las más altas tareas del Estado de Derecho y, por lo tanto, las normas que realizan esta función estatal serían normas de Derecho constitucional material, por cuanto determinan el orden económico; el *Bundesbank*, desde este punto de vista, sería una institución equiparable a los órganos constitucionales⁴⁴⁰. La doctrina italiana,

cotidiano de la economía; tanto el banco como el gobierno utilizan una plantilla ampliamente cualificada (FAIR, *Relationship between central banks... cit.* pág. 11).

⁴³⁸ FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 737; SIMÕES PATRÍCIO, JOSÉ, “Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 69, enero-marzo 1998, pág. 39.

⁴³⁹ Cfr., en general, POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, *Régimen jurídico del Banco de España*. Tecnos, Madrid, 1996, págs. 157 y ss.

⁴⁴⁰ No obstante, el Tribunal Constitucional Federal alemán rechazó la calificación del *Bundesbank* como órgano constitucional, en su sentencia de 24 de julio de 1963. V. gr., cfr. BONIN, *Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit...* *cit.* págs. 159 y ss; SIEBELT, JOHANNES, *Der*

por su parte, ha calificado al Banco de Italia como órgano de la Constitución material⁴⁴¹. En nuestro país se ha defendido asimismo la consideración del Banco de España como órgano constitucional en sentido impropio⁴⁴².

Por todo lo visto debe concluirse, con FERNÁNDEZ, que la cuestión de los bancos centrales autónomos, y en particular el hecho de su autonomía, es un problema de rango constitucional⁴⁴³, y que, como señala GARCÍA-ANDRADE, no debería ser excepcional que disposiciones de alto rango normativo regulen la ordenación monetaria sino que, por el contrario, la excepcionalidad ha tenido lugar en la falta de atención que hasta el momento han mostrado los textos constitucionales sobre el manejo de la moneda⁴⁴⁴. Con todo, cabe insistir en que la reacción de constitucionalismo, aunque lenta, está teniendo lugar, y son ya varias las Constituciones —en particular latinoamericanas— que se ocupan del correspondiente banco central autónomo responsable de la política monetaria, en algún caso muy pormenorizadamente⁴⁴⁵.

juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank. "Vorrechtliches Gesamtbild" und Verfassungsauftrag den Gesetzgeber. Nomos, Baden Baden, 1988, pág. 238 y ss.

⁴⁴¹ Cfr. POMED, *Régimen jurídico del Banco de España*, cit. págs. 158 y ss.

⁴⁴² *Ibidem*, págs. 162 y 163.

⁴⁴³ FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, "La autonomía de los bancos centrales: un problema de rango constitucional", en AA.VV., *Estudios de derecho bancario y bursátil. Homenaje a Evelio Verdura y Tuells*. La Ley, Madrid, 1994, pág. 736.

⁴⁴⁴ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* cit. pág. 32.

⁴⁴⁵ Como en los ordenamientos constitucionales de Chile o de Colombia. En el último cambio constitucional latinoamericano, el venezolano, que tuvo lugar en 1999, la política monetaria y el banco central ocupa una parte muy relevante de las disposiciones económicas de dicha norma fundamental; en este caso, el constituyente se hizo eco de las voces que reivindicaban

*c. Evolución y funciones actuales
de los bancos centrales*

La trayectoria de los bancos centrales ha variado desde su nacimiento, que, con las puntualizaciones necesarias respecto a sus antecedentes, puede colocarse en el siglo XIX⁴⁴⁶. Desde entonces, como afirma LAMFALUSSY, la banca central ha estado siempre en transición, más que el resto de instituciones modernas⁴⁴⁷. Si la exclusiva función de los precursores de los bancos centrales hasta finales del siglo XIX era financiar a los gobiernos, a partir de entonces y durante las primeras décadas del siglo XX su labor principal se amplió a funcionar como banco de bancos y velar por la convertibilidad del patrón oro, mientras permaneció vigente. Más tarde, y coincidiendo con su nacionalización —la cual, de por sí, no supuso grandes cambios en bancos que, materialmente, eran públicos⁴⁴⁸—, la facultad de emisión de los bancos centrales sirvió

solucionar el problema de la legitimidad democrática de un Banco Central de Venezuela autónomo, instaurando elementos de control político, principalmente parlamentario. Al respecto, cfr. MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, “La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela”. *Revista del Banco Central de Venezuela* vol. XVI, nº 1, enero-junio 2002, págs. 13-38.

⁴⁴⁶ Cfr., en general, COLLINS, MICHAEL, *Central banking in history*. University Press, Cambridge, 1993.

⁴⁴⁷ LAMFALUSSY, ALEXANDRE, “Central banking in transition”, en CAPIE, FORREST, GOODHART, CHARLES; FISCHER, STANLEY; y SCHNADT, NORBERT, *The future of central banking. The tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994, pág. 330.

⁴⁴⁸ Como señaló KRIZ algunos años después de que tuvieran lugar los más importantes procesos de nacionalización de la banca central, la transferencia de la propiedad del banco central fue más un símbolo que un cambio sustancial (KRIZ, “Central banks and the state...” *cit.* pág. 580).

para financiar excesivos gastos estatales que contribuyeron al aumento de la inflación. Contrarrestar estos impulsos inflacionarios fue, desde finales de la década de los setenta, su función principal, y para su ejercicio se ha justificado, desde entonces, su particular estatuto *independiente*.

La emisión de dinero, una vez conformada como competencia propia del Estado, nunca más pasaría de nuevo a manos privadas. Cuando el importe de la transacciones reclamó la emisión de papel-moneda con el fin de complementar la función de la moneda metálica, la emisión de billetes se consideró como un complemento —y no una alternativa— a la acuñación de moneda metálica, y por lo tanto la titularidad sobre la creación y puesta en circulación del nuevo tipo de moneda debía corresponder también al poder público⁴⁴⁹. El principal objetivo de los bancos centrales, durante siglos, ha sido el mantenimiento del valor interno y externo de la moneda, aunque con diferentes medios⁴⁵⁰. Mientras en un principio el Estado concedía a los bancos la posibilidad de emitir dinero contra las garantías depositadas, con la nacionalización los bancos centrales pasaron a ser bancos *del* Estado, y se les asignó la competencia de ejecución de la política monetaria, de acuerdo con el diseño y las instrucciones del Gobierno. En varios casos —como veremos, en los

⁴⁴⁹ ZUNZUNEGUI, FERNANDO, *Ordenación bancaria*. Espasa-Calpe, Madrid, 1992, pág. 55.

⁴⁵⁰ Así, durante la vigencia del patrón oro, se alcanzaba el objetivo por medio de la convertibilidad del metal; esto es, el valor de los billetes del banco se expresaba en términos de contenido de metal (oro) que el banco central intentaba mantener en niveles estables en todo momento (GOODHART, CHARLES; CAPIE, FORREST y SCHNADT, NORBERT “The development of central banking”, en CAPIE, FORREST, GOODHART, CHARLES; FISCHER, STANLEY; y SCHNADT, NORBERT, *The future of central banking. The tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994, págs. 1 y ss).

modelos de banca central *dependiente*—, continúa siendo así; en otros, los bancos centrales fueron dotados de autonomía al tiempo que se aumentaban sus responsabilidades: ya no se limitarían sus funciones a ejecutar la política monetaria sino, lo que es más importante, a decidir qué tipo de política monetaria y en qué oportunidad iba a aplicarse, imponiéndose como objetivo último la preservación del valor del dinero.

Después de lo que se conoció como *el final del intermedio en el mercantilismo*, que llegó tras la Primera Guerra Mundial, la crisis provocó una mayor intervención de los gobiernos. No obstante, la experiencia de la inflación y el retorno de la paz comportó durante un tiempo que cierta autonomía de la que habían disfrutado con anterioridad los bancos centrales —fruto de la filosofía políticoeconómica del Estado liberal— se recuperara durante un breve periodo, hasta los grandes cambios que se produjeron durante el entorno dirigista de la Segunda Guerra Mundial⁴⁵¹. Las leyes estableciendo la banca central del Estado aparecieron en la mayoría de los países industriales desde mediados de los años treinta hasta finales de los cincuenta⁴⁵²; por medio de la nacionalización de los bancos emisores, en particular después de la Segunda Guerra Mundial, éstos pasaron directamente a manos de los gobiernos.

Como se ha hecho referencia, la transferencia de la responsabilidad monetaria fue producto de los cambios en las concepciones monetaristas durante las décadas de los setenta y los ochenta, en los intentos de explicar el aumento de la inflación; cada vez menos se entendía que cierto índice de inflación era necesario para el crecimiento económico y el empleo, y cada vez más se

⁴⁵¹ GOODHART, CAPIE, y SCHNADT, “The development of...”, *cit.* págs. 62 y 63.

⁴⁵² Cfr. una visión general de esta evolución en SKÅNLAND, HERMOD, *The central bank and political authorities in some industrial countries*. Banco de Noruega, Oslo, 1984, págs. 6 y ss.

concebía la inflación como fruto de un comportamiento monetario desordenado del cuerpo político. Durante esta época, un grupo de bancos centrales encabezaron la lucha contra la inflación desde posiciones diferenciadas a las gubernamentales, restringiendo el dinero y el crédito disponible⁴⁵³. Más adelante se extendió la regularización de la *independencia* de los bancos centrales⁴⁵⁴, envuelta en cierto halo de tecnicismo y claudicación, como afirma GOODMAN fruto de una variedad de presiones, tanto internas como internacionales. Una vez la banca central devino *independiente*, su habilidad para mantener este estatuto refleja tanto los recursos que posee como las estrategias que persigue⁴⁵⁵.

La función principal que se asignó a los bancos centrales autónomos fue la responsabilidad sobre el *diseño y ejecución de la política monetaria*. Dicha función incluye, en general, la facultad de determinar los objetivos de crecimiento de los agregados monetarios, así como la relevante elección de los instrumentos de política monetaria⁴⁵⁶; durante varias décadas también decidía sobre las

⁴⁵³ VOLCKER, PAUL A., *The triumph of central banking?* Per Jacobsson Foundation, Washington, 1990, págs. 4 y 5).

⁴⁵⁴ Si bien el término "independencia" de los bancos centrales ya se conocía a finales de los cuarenta (v. gr., KRIZ, "Central banks and the state..." *cit.*).

⁴⁵⁵ GOODMAN, JOHN B., *Monetary sovereignty. The politics of central banking in Western Europe*. Cornell University Press, Ithaca, 1992, pág. 7, 23 y ss.

⁴⁵⁶ En los años recientes, la liberalización de los movimientos de capitales y la desregulación financiera han llevado a favorecer los instrumentos que se apoyan en mecanismos de mercado (tasas de interés, sobre todo), en detrimento de los dispositivos de control cuantitativo (control y selección del crédito o del refinanciamiento, entre otros); por ello, los instrumentos utilizados por los bancos centrales han tendido a unificarse (BANCO DE FRANCIA, "Organización y funciones..." *cit.* págs. 272 y 273).

variables intermedias⁴⁵⁷. Asimismo, entre otras actividades⁴⁵⁸, la responsabilidad sobre política monetaria incluye la intervención en el mercado monetario, en el mercado de cambios, a través del manejo de las reservas cambiarias por cuenta del Estado con el fin de proteger la estabilidad externa de la moneda. Las concesiones de anticipos al Estado, facultad habitual en un principio considerada como contrapartida del monopolio de la emisión de billetes que poseía el banco central⁴⁵⁹ —incluso cuando contaba con un capital en manos privadas—, pasó a calificarse de medida inflacionista y atentadora de la *independencia* de los bancos centrales y, por lo tanto, sería evitada en los ordenamientos jurídicos consagradores de la autonomía de los bancos centrales responsables de la política monetaria.

En el ámbito externo, la competencia del banco central es notablemente más limitada. Aunque en un sentido amplio esté englobada en la política monetaria, la competencia en *política cambiaria* tradicionalmente está repartida entre el Gobierno, que la diseña, y el banco central, que la ejecuta. En la mayoría de los países la *independencia* de los bancos centrales no abarca la responsabilidad completa sobre las decisiones principales de política cambiaria, y los gobiernos o parlamentos se han reservado

⁴⁵⁷ El uso de las variables intermedias, que suponían dos niveles en el proceso de toma de decisiones, como un objetivo de la política monetaria fue habitual hasta el dramático aumento de la inflación durante los primeros años de la década de los setenta. Cfr. GOODMAN, *Monetary sovereignty... cit.* págs. 20 y ss.

⁴⁵⁸ Funciones destinadas a la obtención de información para un correcto ejercicio de sus funciones en política monetaria, como la elaboración de las estadísticas monetarias, crediticias y de ahorro, o la promoción de estudios económicos y monetarios del país o de su entorno internacional, necesarios para el diseño de la estrategia monetaria del banco central.

⁴⁵⁹ BANCO DE FRANCIA, "Organización y funciones..." *cit.* pág. 273.

normalmente para sí esta competencia⁴⁶⁰, por considerarla muy relacionada con la función de soberanía. No obstante, no es extraño que los bancos centrales participen de alguna forma también en el diseño de la política cambiaria, en general a través de su papel consultivo⁴⁶¹, y la doctrina ha querido ver en la coherencia entre la política monetaria y la política cambiaria un elemento más a favor de la *independencia* de los bancos centrales⁴⁶², lo que aumentaría las funciones y relevancia de la banca central.

Otra función esencial que se ha asignado a los bancos centrales es *el mantenimiento de la seguridad del sistema de pagos*, necesaria para la estabilidad del sistema financiero, una de sus ocupaciones tradicionales⁴⁶³. Incluye, por una parte, el monopolio de la emisión, puesta en circulación y conservación de la moneda legal, lo que no significa que el banco central realice la fabricación material de la moneda, proceso que en la mayoría de las ocasiones lleva a cabo otra

⁴⁶⁰ GUTIÁN, "La independencia de los bancos centrales:..." *cit.* pág. 162.

⁴⁶¹ BANCO DE FRANCIA, "Organización y funciones..." *cit.* pág. 272.

⁴⁶² V. gr., SANTILLÁN, para quien "en un contexto de integración financiera elevada, aunque parcial, se hace más importante una formulación adecuada y coherente de las políticas monetaria y cambiaria, dado que aumentan los costes potenciales de formulaciones inadecuadas; un elemento importante a este respecto puede ser la autonomía del banco central. En un régimen de objetivos cambiarios más o menos estrictos, y sin restricciones a los movimientos de capital, cabe pensar que dicha autonomía puede llegar a ser irrelevante; sin embargo, la independencia del banco central es importante en la medida en que puede contribuir al éxito de los objetivos cambiarios y, en caso de abandono o flexibilización de estos, constituye una garantía de carácter estable en la lucha contra la inflación, que tenderá a minimizar los posibles costes asociados a la modificación del régimen cambiario (SANTILLÁN, JAVIER, *Política cambiaria y autonomía del banco central*. Banco de España, Madrid, 1996, págs. 32 y 33).

⁴⁶³ LAMFALUSSY, "Central banking..." *cit.* pág. 335.

instancia pública. Por otra parte, incluye la organización y supervisión de los sistemas de compensación y de los sistemas automatizados de transferencia, que guarda estrecha relación con la estabilidad monetaria. Los bancos centrales aseguran el funcionamiento adecuado de estos intercambios y analizan sus riesgos; también en esta ocasión no siempre corresponde a los bancos centrales el manejo directo de estos sistemas⁴⁶⁴.

El resto de funciones asignadas a los bancos centrales no están directamente relacionadas con una función de gobierno, como sí lo está la responsabilidad sobre la política monetaria. De hecho, en los casos en que se dota de un estatuto particular de autonomía al banco central, éste habitualmente abarca exclusivamente a sus funciones respecto a la política monetaria, pero no al resto, de carácter más técnico y que no se considera necesiten de la *independencia* para su correcta realización. En efecto, el banco central realiza algunas actividades para las que su capacidad técnica y su posición en los mercados le coloca en ventaja en relación con otros ámbitos públicos; pero se trata de actividades que no requieren propiamente de la formulación de políticas y que, de hecho, no en todos los países se encuentran bajo la responsabilidad de los bancos centrales y, con importantes diferencias en cada sistema, forman parte de las funciones de otros organismos públicos.

⁴⁶⁴ Lo que hace que los bancos centrales dirijan una amplia serie de indicadores importantes para valorar la fragilidad financiera (DIMSDALE, NICHOLAS, "Banks, capital markets and the monetary transmission mechanism". *Oxford review of economic policy* vol. 10, nº 4, pág. 46). Como afirma LAMFALUSSY, incluso en los países donde la función prudencial se ha conferido a instituciones diferentes del banco central, éste continúa siendo corresponsable (LAMFALUSSY, "Central banking..." *cit.* pág. 335).

Entre estas funciones está la de servir de agente público para la tramitación de operaciones bancarias para la tesorería nacional, gestionar la deuda pública o funciones generales de estudio o de estadística. La vigilancia de la estabilidad del sistema financiero y la capacidad de supervisión de los mercados financieros, ámbitos en los que sí se discute la posibilidad de un estatuto autónomo para su correcta realización es, en muchos lugares, competencia del banco central. En otros casos se ha separado el ejercicio de dicha supervisión, asumida por diferentes instancias públicas de inspección, de la responsabilidad sobre la política monetaria, por la existencia de un potencial riesgo de conflicto entre ambas funciones⁴⁶⁵. Por una parte, se considera que los bancos centrales cuentan con una posición privilegiada para realizar la regulación y el control de los mercados financieros, así como con el personal técnico capacitado para realizar esta función, una función propia del poder público y a la que éste necesita destinar ciertos recursos. Por otra parte, se arguye que la supervisión del sistema bancario por los bancos centrales es necesaria, porque resulta evidente que un banco central precisa tener una idea clara de los puntos fuertes y débiles del sistema bancario en un momento dado si ha de ser capaz de valorar el impacto probable de sus decisiones de política monetaria. Desde este punto de vista, la mejor forma de asegurarse de que el sistema bancario es lo suficientemente fuerte para servir de canal de la regulación macroeconómica del crédito del banco central es que éste ejerza una continua supervisión microeconómica de los bancos, para lo que sería necesario configurar un banco central competente en la función de supervisión, además de su responsabilidad sobre la política monetaria⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ BANCO DE FRANCIA, "Organización y funciones..." *cit.* pág. 274.

⁴⁶⁶ DEANE, MARJORIE y PRINGLE, ROBERT, *Bancos Centrales*. Escuela de Finanzas Aplicadas, Madrid, 1996, pág. 348.

Más que fruto de una reflexión teórica, la asignación de la función de supervisión a los bancos centrales ha dependido de cómo tradicionalmente se ha realizado esta función en los Estados. Lo cierto es que a medida que los bancos centrales han asumido una configuración autónoma, las competencias sobre la supervisión bancaria se han apartado de sus funciones no sólo por considerar que podía afectar a la independencia del banco central, al correr el riesgo de verse envuelto dicha institución en los conflictos que afectan de forma particular a los bancos⁴⁶⁷, sino también porque la calidad de la autonomía de la que gozan no es necesaria —quizás tampoco conveniente— para el ejercicio de inspección. Aun así, son muchos los bancos centrales que mantienen la función de supervisión entre sus amplias responsabilidades⁴⁶⁸.

En su fase actual, la evolución de los bancos centrales en muchos países ha despuntado hacia la autonomía fruto, cabe insistir, de la consideración y aceptación por parte de los legisladores y, en algunos casos, de los constituyentes, de las teorías que propugnan la necesidad de una banca central *independiente* para la efectiva lucha pública contra la inflación. De forma temprana, autores como KRIZ observaron que el cambio organizacional y estructural del banco central conllevaba una mutación en las relaciones entre los bancos y

⁴⁶⁷ De esta forma, el legislador alemán optó en la organización del *Bundesbank*, en 1957, asignar la responsabilidad de la supervisión bancaria a otra institución, la Oficina Federal de Supervisión Bancaria, con el fin de favorecer la autonomía del banco central alemán (ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 273).

⁴⁶⁸ Entre ellos, el Banco de España. Por otra parte, como se analizará, no se ha descartado como una de las funciones futuras del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Con todo, cabe tener en cuenta que, como se ha analizado, es justamente la función de supervisión la que justifica la creación de determinadas administraciones *independientes* (cfr. RALLO, *La constitucionalidad...* cit. págs. 65 y ss).

el resto de poderes del Estado. Aunque, para estos primeros autores, la dicotomía entre autonomía y subordinación al Gobierno era preclaramente concebida. “No se trata de *independencia* —afirmaba KRIZ—, que nunca podrá aplicarse a la banca central por su carácter público; tampoco se trata de *subordinación* del banco al tesoro, lo que es una falacia. Preferiblemente el concepto de *asociación* (“partnership”), considero, ofrece una vía de salida a este histórico dilema en la banca central⁴⁶⁹. Entender la posición de los bancos centrales autónomos y responsables en el Estado constitucional obliga, por una parte, a aproximar los fundamentos materiales del porqué los legisladores han optado por esta particular configuración del órgano público y, por otra, qué consecuencias se desprenden de la regulación jurídica de su autonomía, en especial en cuanto a la relación con el resto de poderes públicos, y de qué manera debe configurarse aquélla para adaptarse a las necesidades de legitimidad democrática en el Estado constitucional.

2. EL CARÁCTER *INDEPENDIENTE* DE LOS BANCOS CENTRALES

a. La relación entre independencia de los bancos centrales y estabilidad económica

A finales de la década de los setenta, como se ha hecho referencia, un cambio de paradigma en los planteamientos macroeconómicos constituiría el germen de la futura necesidad de adaptar la organización de los bancos centrales y dotarles de autonomía. Hasta ese momento, habían triunfado las tesis de que el

⁴⁶⁹ KRIZ, “Central banks and the state...” *cit.* pág. 580.

aumento del empleo debía alcanzarse directamente esforzándose en el crecimiento de la producción. Durante la década de los setenta, el aumento de la inflación en los países desarrollados cuestionó notablemente la política de aumento de la producción y el control de la demanda agregada. Si bien la crisis afectó a todo el mundo, aquellos Estados que habían ejecutado correctivos tradicionales, como Gran Bretaña o Estados Unidos, padecieron índices de inflación más graves que otros, como podían ser los casos alemán o japonés, que comenzaron a combatir los índices de inflación. Pero, en general, es —como afirma ISSING— en la búsqueda de soluciones a unas tendencias económicas, en particular la aceleración mundial de la inflación, donde encontramos el origen del interés por la *independencia* de los bancos centrales⁴⁷⁰ y el único objeto material de su estatuto particular autónomo en el entramado del poder público.

El nuevo paradigma, que traducía la victoria de las tesis monetaristas sobre el keynesianismo⁴⁷¹, se basaba en la consecución *indirecta* del crecimiento económico a través del control de la inflación, esto es, por medio del esfuerzo por la estabilidad de los precios⁴⁷². Para conseguir el bienestar de los ciudadanos ya no bastaba con una política económica activa, sino que se hacía necesario el correcto control de los instrumentos de política monetaria, como el tipo de cambio o el tipo de interés, con el fin de

⁴⁷⁰ ISSING, “Independencia del banco central y estabilidad monetaria”, *cit.* pág. 269.

⁴⁷¹ Cfr. MACESICH, *Money & democracy*, *cit.* págs. 2 y ss.

⁴⁷² Cuestión que desde finales de los sesenta pusieron sobre la mesa los *monetaristas*, la escuela —cuyo principal representante fue MILTON FRIEDMAN— que propugnaba el ineludible mantenimiento de una tasa constante de aumento monetario. Las políticas monetaristas que realizaron algunos bancos centrales a finales de los setenta y durante la década de los ochenta fracasó, si bien en la falta de éxito pudieron contribuir elementos exógenos. Cfr. ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 269.

contener la inflación. De este sesgo inflacionista, con cierta simpleza, fueron acusados los bancos centrales —todavía *dependientes* de los Gobiernos— por su comportamiento en política monetaria, pasando por alto, como se ha analizado y denuncia BLINDER, las explicaciones prácticas sobre el sistema económico mundial, responsable también en buena medida del aumento observado de la inflación⁴⁷³. Por lo tanto, el nuevo enfoque de la política monetaria, que abogaría por una reforma de la configuración de los bancos centrales, fue de marcado carácter institucional, incidiendo en qué institución y con qué características iba a tomar las decisiones sobre política monetaria, a diferencia de los enfoques de la macroeconomía tradicional, que no fue muy útil para abordar temas de reforma institucional, puesto que conceptuaba la política monetaria como una variable exógena⁴⁷⁴.

Los escenarios teóricos planteados desde el campo de la economía han sido numerosos y complejos en su voluntad de ofrecer soluciones al enfoque institucional de la política monetaria⁴⁷⁵. En líneas generales, se fundamentan en la consideración de la *independencia* de los bancos centrales como una de las fórmulas de mayor éxito para minimizar los efectos de la denominada *inconsistencia temporal*⁴⁷⁶, tal y como desarrollaron los modelos

⁴⁷³ Como la guerra de Vietnam, el fin del sistema de Bretton Woods, las perturbaciones de la OPEP, etc. (BLINDER, ALAN S., *El banco central: teoría y práctica*. Antoni Bosch, Barcelona, 1999, pág. 40).

⁴⁷⁴ ERÍAS REY, ANTONIO y SÁNCHEZ SANTOS, JOSÉ MANUEL, “Independencia de los bancos centrales y política monetaria: una síntesis”. *Hacienda Pública Española* n° 132, 1995, pág. 65.

⁴⁷⁵ Puede verse un resumen en *ibidem*, , págs. 64 y ss.

⁴⁷⁶ Conocida en varias ocasiones por los términos ingleses *time inconsistency* o *dynamic inconsistency* (LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 14)

teóricos de, inicialmente, KYDLAND y PRESCOTT⁴⁷⁷, y otros autores con posterioridad⁴⁷⁸.

Para entender el funcionamiento de la inflación, desde la ciencia económica se diseñó un marco teórico a partir de la relación entre los comportamientos de los operadores económicos que actúan en determinado ámbito. Así, el proceso de elaboración de la política monetaria se concibe como un juego entre las autoridades públicas encargadas de su diseño y ejecución y los agentes privados de la economía⁴⁷⁹, que actúan sobre ella. Las autoridades públicas dan a conocer sus intenciones de desarrollar determinada política económica en un intervalo de tiempo y lugar concretos, incluso en un principio con voluntad de realizar seriamente ese tipo de políticas; no obstante, los operadores económicos privados reaccionan de determinada manera, y es justo ante el producto de esta reacción, que actúa como incentivo, cuando las autoridades públicas cambian de opinión y desarrollan una política económica diferente a la que en su momento determinaron.

⁴⁷⁷ KYDLAND, F. E. y PRESCOTT, E. F., "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans". *Journal of Political Economy* n° 85, 1977, págs. 473-492.

⁴⁷⁸ El modelo económico básico, defensor de la banca central independiente ha sido desarrollado por varios autores. Son clásicos los estudios de ALESINA y CUKIERMAN (entre ellos, ALESINA, ALBERTO y SUMMERS, LAWRENCE, "Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence". *Journal of money, credit and banking* n° 25, mayo 1993, págs. 151-162; CUKIERMAN, ALEX, WEBB, STEVEN Y NEYAPIT, BILIN, "Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes". *The World Bank economic review* n° 6, septiembre 1992, págs. 353-398). Cfr. asimismo CUKIERMAN, ALEX, *Central bank strategy... cit.*

⁴⁷⁹ ERÍAS y SÁNCHEZ, "Independencia de los bancos centrales y política monetaria...", *cit.* pág. 63.

Puesto que el marco teórico parte de que los formuladores de políticas públicas van a actuar en todo caso en función de sus intereses momentáneos, ello supone en ocasiones que no van a mantener su palabra o van a desviarse de sus intenciones originales. Por lo tanto, a la postre, su política será *inconsistente* desde el punto de vista temporal⁴⁸⁰, lo que a su vez repercutirá en el comportamiento de los operadores privados, desconfiados de la política pública, y actuará contra la estabilidad económica; esto es, existiría un déficit de *credibilidad* de la política monetaria en manos del Gobierno, que produciría el denominado *sesgo inflacionario*, y cuya clave se encontraría en la falta de capacidad del Gobierno para autoobligarse⁴⁸¹. Este comportamiento previsible —no obligatoriamente constatable— explicaría que la política monetaria necesitara distanciarse de la influencia del día a día, puesto que los políticos tenderán siempre a adoptar una visión cortoplacista sobre el sesgo que sería conveniente para una política monetaria no inflacionista⁴⁸².

Este fenómeno se vería asimismo provocado a través de los efectos que las políticas de opciones partidistas diferentes implicarían sobre la conducción monetaria. Puesto que los partidos políticos representan los intereses de grupos electorales distintos, cuentan con diferente disponibilidad de los costes de la inflación y del

⁴⁸⁰ *Idem.*

⁴⁸¹ De acuerdo con esta visión, la soberanía del Estado anula la capacidad de autoobligarse del Gobierno, ya que no hay autoridad superior que fuerce el cumplimiento de sus promesas o de sus declaraciones (URRUTIA, JUAN, “Reflexiones sobre la precariedad de algunas instituciones. El caso de un banco central independiente”. *Isegoría* n^o 18, 1998, págs. 90 y 93).

⁴⁸² GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales: principales...”, *cit.* pág. 158.

desempleo⁴⁸³. De esta forma, como explica GARCÍA DEL PASO, el problema clásico de la inconsistencia temporal surge cuando el nivel de empleo determinado por el mercado es considerado demasiado bajo por el Gobierno, lo que incentiva al Gobierno a embarcarse en una política monetaria expansiva que reduzca los salarios reales de la economía; como el público también evalúa los costes y beneficios de la inflación, acabará produciéndose una expansión monetaria inflacionista⁴⁸⁴.

Estos modelos, como puede observarse, están basados en el comportamiento racional de la sociedad, lo que de por sí incluye limitaciones en el análisis de los resultados⁴⁸⁵. De acuerdo con estos

⁴⁸³ GARCÍA DE PASO, JOSÉ I., "Teoría y evidencia recientes sobre la independencia de la banca central". *Papeles de Economía Española* n° 54, 1993, pág. 38. No obstante, las explicaciones basadas en la teoría de los juegos no parten todas de esa única preferencia de los partidos políticos; desde otro prisma, se ofrecen dos tipos fundamentales de modelos que comportan dos actuaciones diferentes de los partidos políticos: que los partidos sólo se preocupan por alcanzar y mantenerse en el poder, y que los partidos difieren sobre asuntos de tipo político y económico (REPULLO, RAFAEL, "Sobre la independencia de los bancos centrales". *Papeles de Economía Española* n° 57, 1993, pág. 89)

⁴⁸⁴ GARCÍA DEL PASO, "Sobre la independencia..." *cit.* pág. 99.

⁴⁸⁵ Como señala URRUTIA, existe una tensión entre la universalidad exigida por la racionalidad y la potencialidad de un "toque de irracionalidad" que redundaría en la diversidad. La racionalidad total, que presumiblemente conduciría a un óptimo, implica sin embargo la fragilidad de las instituciones macroeconómicas, y para que éstas fueran menos precarias deberían estar entroncadas en las costumbres del país y desarrolladas a través de un proceso en el que la racionalidad es limitada (URRUTIA, "Reflexiones sobre la precariedad..." *cit.* págs. 92 y ss). Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que se ha demostrado la discordancia entre los pronósticos de los modelos teóricos y el comportamiento real de la economía (MELTZER, "On making monetary..." *cit.* pág. 10).

modelos, en un mundo en el que el público aprende de la experiencia de la política monetaria y forma expectativas sobre el comportamiento futuro de los que toman decisiones de política monetaria, la tendencia a cambiar de objetivo se detecta rápidamente y representa una de las causas de incertidumbre y falta de confianza sobre el futuro de la política monetaria y, correspondientemente, el comportamiento de la inflación⁴⁸⁶. Se parte, por lo tanto, de que el público, que con su comportamiento actúa en el sistema económico, *aprende* de la experiencia y, con el tiempo, la experiencia le indica que el Gobierno no cumple con sus compromisos en política monetaria⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ GUITIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” *cit.* pág. 158. Autores como LIPPI han intentado demostrar la correlación entre la aversión a la inflación del banco central y la aversión a la inflación del elector medio, así como la correlación negativa entre el grado de independencia del banco central y la “tentación hacia la inflación” del elector medio (LIPPI, FRANCESCO, “Median voter preferences, central bank independence and conservatism”. *Public choice* n° 105, 2000, págs. 323-338; del mismo autor, sobre delegación política y elecciones, cfr. LIPPI, FRANCESCO, *Central bank independence, targets and credibility. Political and economic aspects of delegation arrangements for monetary policy*. Edward Elgar, Cheltenham, 1999, pág. 73 y ss).

⁴⁸⁷ En palabras de RUBIO, “si el público percibe que las autoridades no están dispuestas a asumir todas las consecuencias de las políticas disciplinadas y prevé, porque lo ha aprendido de experiencias anteriores, que cuando los costos de dichas políticas se hagan presentes se producirá una relajación de las mismas, la eficacia de todas las medidas antiinflacionistas se ve enormemente mermada. Por ello, cuando el retorno a una senda de mayor estabilidad se hace inevitable, las medidas que hay que adoptar son más duras, y sus costos más elevados que los que se pretendían evitar, debido a la falta de credibilidad de la política monetaria” (RUBIO, “El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 29).

Relación entre independencia e inflación

Ránking de bancos centrales por promedio real de independencia durante la década de los ochenta en países desarrollados

País	Nivel de independencia	Promedio anual de inflación
Suiza	0.68	3
Alemania occidental	0.66	3
Austria	0.58	4
Estados Unidos	0.51	5
Dinamarca	0.47	7
Canadá	0.46	6
Países Bajos	0.42	3
Irlanda	0.39	9
Luxemburgo	0.37	5
Islandia	0.36	38
Gran Bretaña	0.31	7
Australia	0.31	8
Francia	0.28	7
Suecia	0.27	8
Finlandia	0.27	7
Nueva Zelanda	0.27	12
Italia	0.22	11
España	0.21	10
Bélgica	0.19	5
Japón	0.16	3
Noruega	0.14	8

El nivel de *independencia* de extiende desde cero (*independencia* mínima) hasta uno (máxima *independencia*). La inflación ha sido medida como promedio geométrico anual durante la década de 1980, y redondeada al porcentaje completo más cercano.

FUENTE: CUKIERMAN, *Central bank strategy... cit.* pág. 382.

Puesto que, explica el mismo marco teórico, nada estabiliza un precio tan eficazmente como la expectativa de que ese precio no variará bajo ninguna circunstancia⁴⁸⁸, la *credibilidad* de la autoridad responsable de la política monetaria se convierte en un valor fundamental a la hora de controlar la inflación. Si los operadores privados consideran que existen razones para *creer* que la política monetaria se mantendrá en su cauce desde el principio, se facilitará notablemente el control de la inflación. Pero, para que sea *creíble* determinada política económica por parte de los operadores privados, ésta debe ser temporalmente consistente, lo que obliga a eliminar los incentivos en el cambio de políticas, esto es, evitar las *tentaciones* momentáneas, de acuerdo con los intereses a corto plazo, que los formuladores de políticas públicas pueden sentir a favor del cambio en la trayectoria prevista y que provocan, irremediabilmente, la inconsistencia temporal. La propuesta de un banco central independiente, esto es, *separado* del resto del poder político a la hora de adoptar decisiones⁴⁸⁹, colaboraría en atajar este problema, al delegarse en el banco central la política monetaria⁴⁹⁰. Se parte, en este caso, de la literatura microeconómica sobre delegación, según la cual un individuo puede conseguir comprometerse a una determinada acción de forma creíble si delega su actuación sobre otro

⁴⁸⁸ ERIAS y SÁNCHEZ, "Independencia de los bancos..." *cit.* pág. 64.

⁴⁸⁹ GALINDO MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL, "La independencia de los bancos centrales: importancia, efectos e implicaciones". *Información comercial española. Revista de economía* n° 753, mayo 1996, pág. 49.

⁴⁹⁰ Los primeros estudios empíricos, de BADE y PARKIN, datan de 1985. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de los noventa aparecieron los análisis de ALESINA; ALESINA y SUMMERS; CUKIERMAN; y GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI. Un resumen de las aportaciones de estos autores se encuentra en POLLARD, PATRICIA S., "Central bank independence and economic performance". *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, julio-agosto 1993, págs. 21-36.

agente con distinta función objeto⁴⁹¹. Y esta ha sido la opción más aplicada en los últimos años, con independencia de la aparición de otras propuestas.

No pasa desapercibida la importancia de la *credibilidad* en el citado modelo en la consecución de los objetivos y la eficacia de un banco central *independiente*, pues es la piedra angular de la construcción teórica. La otra cara de la moneda de la credibilidad es la denominada *responsabilidad*, término que debe ser matizado en el sentido del significado del término inglés *accountability*⁴⁹², que hace referencia a la “rendición de cuentas” a los sujetos del sistema económico por parte del banco central, y que se constituye como uno de las cuestiones que en mayor parte se incide cuando se diseña el estatuto autónomo de los bancos centrales⁴⁹³.

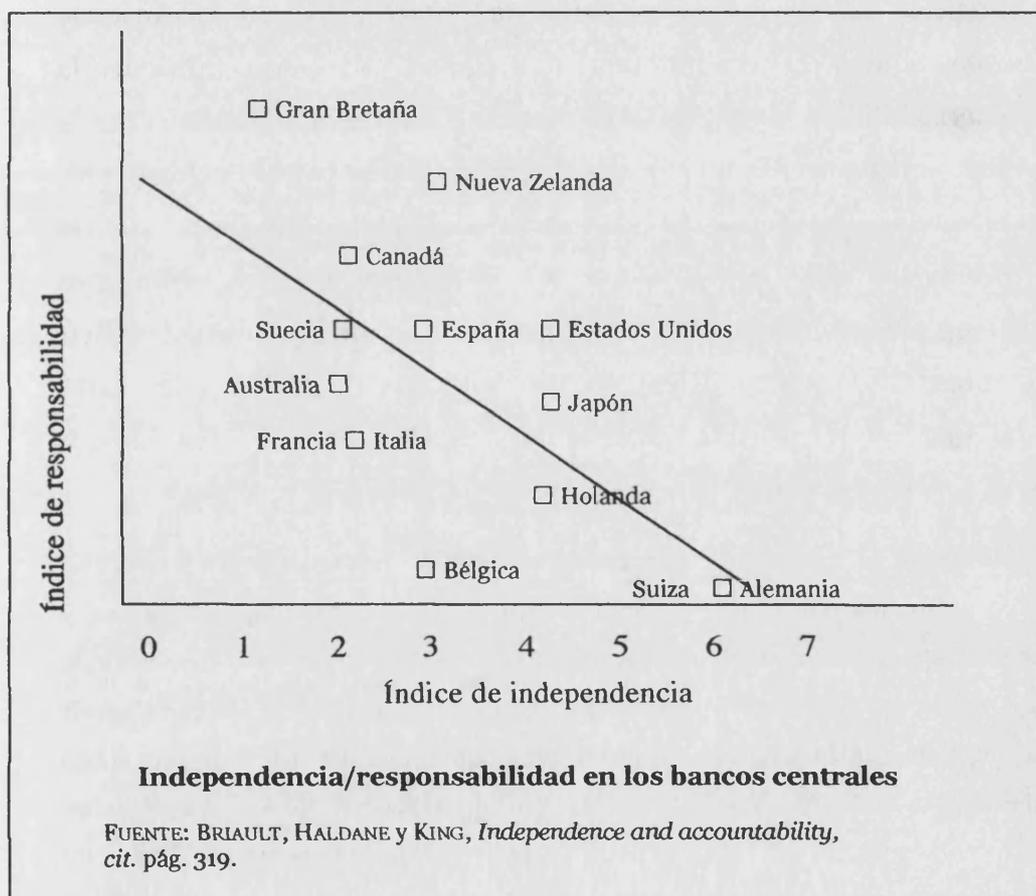
En este sentido, la responsabilidad puede ser considerada desde dos prismas diferentes. Por una parte, *responsabilidad* en el sentido más cercano a *transparencia*, cuando se observa como un requisito de la credibilidad, esto es, como condicionante del

⁴⁹¹ NEGRETE, JUAN CARLOS, “Teoría de juegos, independencia de bancos centrales y cooperación monetaria”. *Investigaciones económicas* vol. XXI (3), 1997, pág. 404.

⁴⁹² El término inglés *accountability* se refiere a un particular concepto de *responsability* —responsabilidad—, que incluye la capacidad de un sujeto de ser responsable por sus actos y decisiones, y del que se espera que explique su comportamiento al ser preguntado por éste. La palabra española “responsabilidad” no trasluce de inmediato todas las implicaciones de la *accountability*, pero es el término con que usualmente se traduce. SIMÕES PATRÍCIO propone *respondencia*, (SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* pág. 31), pero este vocablo, quizás válido en portugués, es en español sinónimo de *correspondencia*, término que en sí tampoco incorpora los importantes elementos de respuesta que supone la *accountability*.

⁴⁹³ HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág.

comportamiento de los sujetos que actúan en el mercado, y obvia la concepción de la rendición de cuentas como control político. Como afirman BRIAULT, HALDANE y KING, configurar un banco central *independiente* impone una restricción al Gobierno sobre la política monetaria y, a su vez, configurar un banco central *responsable* impone una restricción al banco sobre el ejercicio de dicha *independencia*⁴⁹⁴. Por otra parte, *responsabilidad* como elemento que responde a la necesidad de una verdadera rendición de cuentas ante la institucionalidad competente, que todo órgano con funciones públicas debe cumplir en cualquier sistema democrático⁴⁹⁵.



⁴⁹⁴ BRIAULT, CLIVE, HALDANE, ANDREW Y KING, MERVYN, "Independence and accountability", en KURODA, IWAQ (ed.), *Towards more effective monetary policy*. Macmillan, Londres, 1997, pág. 319.

⁴⁹⁵ V. gr., *ibidem*, , pág. 23.

Desafortunadamente, desde el punto de vista de la mayor parte de la doctrina económica a favor de la *independencia* de los bancos centrales, la responsabilidad es considerada una necesidad para el mantenimiento de la credibilidad, y no como un verdadero engarce con el Estado constitucional⁴⁹⁶. En general se defiende una responsabilidad adecuada al cumplimiento del objetivo que busca la confianza que los operadores económicos terceros —del *público*—, y no a la adecuación a los principios de legitimidad democrática del Estado constitucional. Muy al contrario, se ha entendido que el control democrático ante las instituciones públicas puede menoscabar la *independencia* al poner de manifiesto la capacidad de influencia en las decisiones del banco central, lo que incidiría de frente contra la credibilidad del banco. Por ello, aunque la responsabilidad se ha perfilado en una parte de la doctrina como la contrapartida y el límite de la autonomía de los bancos centrales⁴⁹⁷, no puede desprenderse de esta concepción limitada de la responsabilidad, tal y como se configura en los diferentes ordenamientos, la función legitimadora y de superación del déficit democrático que configuran los actuales estatutos de estas organizaciones, y para la cual la *transparencia* de los bancos

⁴⁹⁶ Aunque se intente, de una u otra manera en general amplia y confusa, relacionar los conceptos de credibilidad, transparencia, responsabilidad y legitimidad democrática. Así, la afirmación STALS sobre la transparencia, necesaria en el banco central “como institución pública, creada para servir al público suministrando, manteniendo y protegiendo el valor de una suma apropiada (...) del dinero. No sólo el público debe estar informado, sino también el gobierno. Lo que alcanza a la cuestión de la responsabilidad en los bancos centrales” (STALS, CHRIS, “A practical approach to central bank independence”. *Central Banking* vol. 4, nº 3, invierno 1993/1994, pág. 57). También, en este sentido, HETZEL, “The case for a monetary rule...” *cit.* págs. 59 y ss.

⁴⁹⁷ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* pág. 31; LASTRA, *Central banking and...* *cit.* pág. 24.

centrales está relacionada con la *claridad* y la *honestidad* hacia el público⁴⁹⁸, o con la publicación de los pronósticos económicos⁴⁹⁹, pero no así con una rendición de cuentas institucionalizada ante los órganos democráticos competentes.

La relación inversa entre rendición de cuentas institucional y credibilidad es, en efecto, explicable en el diseño teórico que parte de la actuación siempre en el propio interés de los operadores económicos. En el estudio de este tipo de comportamientos, como es fácil entrever, cuenta con un notable papel la teoría de los juegos, que con el análisis del comportamiento de los jugadores explica que la falta de credibilidad surge porque los elaboradores de la política monetaria tratan de materializar una ventaja estratégica en el juego que llevan a cabo con los agentes privados para conseguir beneficios a corto plazo, incumpliendo las políticas que previamente habían anunciado⁵⁰⁰. De acuerdo con este análisis, delegando la política monetaria a un banco central que no se encontrara sometido a la autoridad del Gobierno y cuyo objetivo prioritario fuera el control de la inflación, el gobierno conseguiría los objetivos deseados en términos de empleo e inflación⁵⁰¹.

⁴⁹⁸ Los conceptos están bien delimitados en WINKLER, BERNHARD, *Wich kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making*. Banco Central Europeo, Fráncfort, 2000.

⁴⁹⁹ Esto es, la denominada “transparencia económica”, que otorga al público acceso a toda la información económica, como datos, modelos y pronósticos, pertinente para conocer el proceso de toma de decisiones del banco central. Cfr. GERAATS, PETRA M., *Why adopt transparency? The publication of central bank forecasts*. Banco Central Europeo, Fráncfort, 2001, págs. 27 y ss.

⁵⁰⁰ ERIAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos...” *cit.* pág. 64.

⁵⁰¹ Esta es la conclusión a la que llega REPULLO tras el análisis del comportamiento y preferencias de los diferentes jugadores —Gobierno y sindicatos— en el ámbito de la política económica (cfr. REPULLO, “Sobre la

Una de las formas de aumentar considerablemente la credibilidad de la autoridad monetaria de manera que afectara positivamente al control de la inflación sería, pues, garantizar que el diseño y ejecución de la política monetaria fuera competencia de un órgano diferente al Ejecutivo y sobre el que éste no pudiera influir directamente, que contaría con motivaciones e incentivos diferentes a los de los políticos, regidos por el corto plazo. La literatura económica comenzó, pues, a defender la *independencia* de los bancos centrales como uno de los modelos que más resultados positivos debían producir en el difícil control de la inflación en los países industrializados, puesto que un banco central *independiente* se conformaría como el estandarte de la *credibilidad* frente a los operadores privados. Esto es, se da por probada una estrecha relación entre credibilidad y nivel de autonomía⁵⁰². Dicho estatuto

independencia...”, *cit.* pág. 81 y ss). Conclusión, por otra parte, directamente rebatida por URRUTIA, para quien los problemas planteados por los pactos sociales no pueden ser sustituidos “por correlaciones sospechosas entre extraños índices de independencia del banco central y tasas de inflación y de crecimiento” (URRUTIA, JUAN, “Independencia de los bancos centrales: un comentario”. *Papeles de Economía Española* n° 57, 1993, pág. 97). A través de la misma forma de análisis, este autor demuestra la importancia que tienen las instituciones en la determinación del resultado de cualquier mecanismo económico o de cualquier proceso social, puesto que las instituciones siempre funcionan modificando la información disponible y/o el conjunto de acciones o estados sobre los que hay que ejercitar la decisión, social o individual, y traen consigo un cambio en el resultado de las decisiones individuales o colectivas (URRUTIA, “Reflexiones sobre la precariedad...” *cit.* págs. 92 y ss).

⁵⁰² Investigaciones posteriores han querido demostrar que la independencia de los bancos centrales conlleva más beneficios que la sola moderación de la inflación. V. gr., ALESINA y GATTI, que afirman que la configuración de un banco central *independiente* elimina la variabilidad de la producción “políticamente inducida”, desde que la política monetaria no se encuentra

independiente ha venido acompañado en el campo teórico por numerosas y bien variadas propuestas, destinadas a enriquecer las soluciones con aportaciones sumadas a la mayor autonomía de las autoridades monetarias; el enfoque predominante ha sido el denominado *discrecional*, consistente en la resolución del problema por medio de no sólo la configuración de un banco central *independiente*, sino el nombramiento de banqueros centrales más antiinflacionistas que el propio Gobierno⁵⁰³, esto es, conservadores⁵⁰⁴.

bajo el directo control de gobernantes que a menudo cambian sus preferencias (ALESINA, ALBERTO y GATTI, ROBERTA, "Independent central banks: low inflation at no cost?". *The American economic review* vol. 85, n° 2, mayo 1995, pág. 200).

⁵⁰³ GARCÍA DEL PASO, JOSÉ, "Sobre la independencia de los bancos centrales". *Papeles de Economía Española* n° 57, 1993, pág. 99. Otro enfoque —el *contractual*, como lo denomina REPULLO (REPULLO, "Sobre la independencia..." *cit.* pág. 86)— parte del modelo de relación principal-agente a través de un contrato óptimo, por el cual existiría un compromiso firmado entre los responsables de la política financiera y monetaria —esto es, el Gobierno y el banco central— donde se especifican los objetivos de política monetaria requeridos, y que prevé incluso el establecimiento de sanciones —desde económicas hasta la propia permanencia en el cargo— en caso de que dichos objetivos no se alcancen. El modelo teórico fue principalmente diseñado por WALSH, (WALSH, C. "Optimal contracts for central bankers". *American Economic Review* n° 85, 1995, págs. 150-167), y el ejemplo piloto fue el establecido en Nueva Zelanda por la Ley de 1 de febrero de 1990. Dicho modelo no carece de problemas: el acuerdo sólo tendría sentido cuando estuviese muy claro lo que el gobernador o el consejo de dirección tuvieran específicamente que conseguir, y debe cuidarse especialmente que este tipo de acuerdo no sesgara demasiado el comportamiento en una dirección (GUTIÁN, "La independencia de los bancos centrales:..." *cit.* pág. 161). Como señala ISSING, este sistema de incentivos y sanciones sólo debería imponerse si los afectados fueran realmente los responsables de los resultados, lo que implica un mundo de

Es indispensable en esta sede hacer referencia al propio término *independencia*, tan reivindicado por alguna doctrina económica como criticado por la iuspublicista. En efecto, el término

precios absolutamente flexibles para que los mecanismos de política monetaria funcionen automáticamente. Dichas condiciones no observan la existencia de elementos exógenos, y podrían producir la paradoja de castigar a las autoridades del banco central por un comportamiento responsable cuando se niegan a imponer unas cargas sociales excesivas y, por ello, no se consiguen los objetivos firmados (ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* págs. 276 y 277). Por otra parte, el problema de la inconsistencia temporal podría simplemente trasladarse a otro terreno, puesto que es el gobierno el que tiene que velar por el cumplimiento del contrato, y existen incentivos para renegociar el contrato por ambas partes (NEGRETE, “Teoría de los juegos, independencia de bancos centrales...” *cit.* pág. 409). En resumen, mientras el enfoque *discrecional* se basa en preferencias, el *contractual* está sostenido por *incentivos* (GARCÍA DEL PASO, “Sobre la independencia de...”, *cit.* pág. 101).

⁵⁰⁴ Esto es, se aboga por el nombramiento de gobernadores de bancos centrales *conservadores*, cuya preocupación por la inflación no debe verse inmiscuida —como acontecería en un ciudadano medio— por los efectos sobre el empleo. Para GARCÍA DEL PASO, en economías sujetas a perturbaciones de oferta no es óptimo delegar la política monetaria en banqueros centrales totalmente conservadores, puesto que si no se lleva a cabo una política monetaria anticíclica estas perturbaciones se dejarán sentir con toda su intensidad sobre el empleo. El punto en el cual el beneficio marginal que obtiene el Gobierno de una reducción de la inflación se iguala a su pérdida marginal, como consecuencia de la mayor variabilidad del empleo, determina el grado deseado del conservadurismo para el banco central y, por ende, de reducción de la inflación. (GARCÍA DEL PASO, “Sobre la independencia...” *cit.* pág. 99). La personalidad de los gobernadores de los bancos centrales ha sido considerada, durante toda la historia de la banca central, como un factor determinante en su grado de autonomía (VICARELLI, FAUSTO, “Central bank autonomy...” *cit.* págs. 9 y ss.).

inglés *independence*, posterior propiamente a las primeras propuestas acerca de la autonomía del banco central ha sido, como denuncia SIMÕES PATRÍCIO, traducido de forma apresurada y errónea en las lenguas latinas por *independencia*, como si cupiera pensar en una separación absoluta entre las instancias de poder monetario y de poder político no monetario; por ello, el autor prefiere —al igual que buena parte de la doctrina— la utilización de vocablo *autonomía*⁵⁰⁵ u otras expresiones que definan, a su vez, de qué *independencia* se trata⁵⁰⁶. Ello teniendo en cuenta que si bien la autonomía marca una condición graduable⁵⁰⁷, que puede dotarse de diferentes estados y que, por lo tanto, cualquier ente puede ser en mayor o menor medida autónomo, la *independencia* señala una condición absoluta, no

⁵⁰⁵ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos centrales...”, *cit.* pág. 12. En este sentido, FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 720. También algunos economistas han reivindicado el uso de este vocablo en vez del de *independencia*. Para MALO DE MOLINA, el término “*independencia*” es impreciso y desafortunado, porque sugiere conceptos como el de autosuficiencia en la política monetaria o la ausencia de control, conceptos que parecen desconectados de la credibilidad antiinflacionaria que deben mantener los bancos centrales (MALO DE MOLINA, JOSÉ LUIS, “The role of central bank independence: a pont of view from the spanish experience”. *Economic & Financial Review*, primavera 1995, pág. 22.). El *control* al que se refieren los economistas no es, con todo, control político, sino —como se ha analizado— relacionado con la transparencia como requisito de la credibilidad.

⁵⁰⁶ Como *independencia operacional*, “*independencia dentro del gobierno*”, “*independencia instrumental*” o “*independencia responsable*” (*accountable independence*). Al respecto, cfr. LASTRA, *Central banking and...* *cit.* pág. 11.

⁵⁰⁷ Como afirma FERNÁNDEZ, como concepto funcional y limitado el de autonomía admite diversas gradaciones, que puedes variar además a lo largo del tiempo en razón de la propia variación que experimenten en el plano de la realidad las necesidades a cuya satisfacción la autonomía se vincula (FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 720).

graduable. De esta manera, un ente es o no es independiente pero, propiamente, no puede ser más o menos independiente, forma impropia en que habitualmente es usado el término *independencia* en la doctrina⁵⁰⁸.

No obstante, al igual que ocurre con las administraciones *independientes*, cuyas consideraciones sobre esta denominación pueden aducirse respecto a los bancos centrales, también en este caso es de uso generalizado hablar de la “independencia de los bancos centrales”. Dicho término es usado con frecuencia, y forma ya parte del vocabulario económico⁵⁰⁹ y, por extensión, jurídico, relacionado con los bancos centrales por lo que, hecha la matización necesaria, y siendo conscientes de su impropiedad⁵¹⁰, también es usado en este

⁵⁰⁸ Todo ello entendiendo un concepto *institucional* de independencia; por supuesto, desde el prisma politológico tampoco se puede afirmar la *independencia* de esta institución, ni siquiera del Gobierno. Como hace ver GARCÍA DEL PASO, el Gobierno puede presionar políticamente al banco central para tratar de lograr una política monetaria más de su conveniencia como, por ejemplo, a través de la crítica pública de las decisiones de dicha institución. Cabe concluir que, aunque el banco central controle la oferta monetaria, puede sufrir amenazas —jurídicas o de otro tipo— por parte del Gobierno si no sigue la política monetaria deseada por éste. El éxito de esta estrategia depende del tamaño de ese coste de la presión política sobre el banco central y de la medida en que esas amenazas sean creíbles por el propio banco (GARCÍA DEL PASO, “Sobre la independencia...” *cit.* pág. 100). Ningún banco central es, por lo tanto, completamente independiente del Gobierno o de la política (GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” *cit.* pág. 159).

⁵⁰⁹ GALINDO, “La independencia de los bancos centrales...” *cit.* pág. 49.

⁵¹⁰ En este sentido, v. gr., FERNÁNDEZ, que partiendo de que huelga hablar de independencia de los bancos centrales con respecto a los tres poderes clásicos, lo que les convertiría en una especie de cuarto poder, concluye que el calificativo de independiente debe ser desterrado radicalmente en la medida en que comporta un abuso del lenguaje que, en su afán de ganar

trabajo. Con todo, debe tenerse en cuenta que, como se ha tratado en la primera parte, las administraciones *independientes* pueden ser aceptadas en el ordenamiento jurídico del Estado constitucional sólo cuando reúnan los requisitos de legitimidad democrática a los que éste obliga. En próximas páginas se insistirá en que los bancos centrales —realmente— independientes no cumplirían con estos requisitos y, por lo tanto, no serían legítimos en el Estado constitucional.

b. *Significado y garantías
de la autonomía de los bancos centrales*

La creación de un estatuto particular para los bancos centrales obligó a la búsqueda de garantías de la autonomía con que se les configuraba jurídicamente, que debía desprenderse tanto de la organización como tal, en referencia al resto de poderes públicos, como de sus integrantes personalmente considerados, con la finalidad de mitigar la capacidad de influencia que sobre ellos podrían tener los miembros de otros órganos públicos, y en concreto el Ejecutivo. El estatuto autónomo de los bancos centrales, por lo tanto, ha requerido en derecho comparado de una serie de garantías normadas, cuyo propósito ha sido tanto facilitar la *independencia* del banco central en el ejercicio material de sus funciones como, en sentido negativo, dificultar la posibilidad de que se produzcan interferencias políticas *ilegítimas* —más que ilegales— hacia esta institución.

La doctrina suele combinar los mecanismos de garantía de la *independencia* con la finalidad de la propia legislación, dependiendo

expresividad, contribuye a aumentar la confusión en un tema complejo (FERNÁNDEZ, “La autonomía...” cit. pág. 720).

del ámbito de la autonomía que la norma desea proteger. La clasificación de las garantías de la autonomía más común es la que diferencia entre los elementos funcional y personal de la autonomía⁵¹¹, dependiendo de si se trata de garantías referidas al banco central como institución o a los cargos directivos individualmente —personalmente— considerados. Una de las divisiones más afortunadas, ampliación de esta distinción clásica, es la que diferencia de manera más específica entre autonomía institucional, funcional, personal y material⁵¹², a las que se hará referencia a continuación.

(1) La *autonomía institucional* alude propiamente a la relación que existe entre el banco central como órgano público con el resto de los poderes públicos, entendiendo, en todo caso, que el banco central autónomo y responsable de la política monetaria forma parte del núcleo del complejo público de un Estado. Aun cuando el organismo responsable de la política monetaria no se conforma estrictamente como uno de los poderes tradicionales del Estado en sentido estricto, como se ha analizado, no deja de ejercer una *competencia* del Estado, que éste decide poner a disposición de un órgano diferenciado y dotado de un cierto grado de autonomía.

Por lo tanto, el banco central autónomo se consolida como un órgano —debe insistirse— *político* público, aunque peculiar: el particular estatuto de autonomía que se le concede prevé en

⁵¹¹ V. gr., ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 272.

⁵¹² SIMÕES PATRÍCIO, *cit.* pág. 23 y ss. Con algunos matices, es la más utilizada en la doctrina, tanto respecto a las administraciones *independientes* en general como a los bancos centrales *independientes* en particular. V. gr., SALVADOR, en cuyo análisis comparado distingue entre la autonomía orgánica, funcional y personal (SALVADOR, *Autoridades independientes*, *cit.*).

numerosas ocasiones una serie de medidas que colaboran en la protección de la autonomía funcional. Estas medidas, por lo general comunes en los diferentes estatutos comparados de bancos centrales *independientes*, y, como hemos visto, en el de otras administraciones *independientes*, son principalmente las siguientes:

—La atribución de *personalidad jurídica propia* al banco central, esto es, diferenciada de la del Estado⁵⁴³, cualidad que le permite actuar como organismo público con autonomía. Esta particular consideración se justifica en que el banco central no constituye una dependencia común de la Administración Pública, sino un órgano que actúa autónomamente, muchas veces en el marco del derecho privado y que, para ello, necesita de los mecanismos válidos en derecho para comprometerse. Por las razones anteriormente, no cabe pensar en que dicha atribución desvincule al banco central de la esfera pública, puesto que el carácter público de este organismo no es incompatible con su posición autónoma, como no lo es en muchos otros casos de administraciones *independientes*.

⁵⁴³ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* pág. 23. V. gr., artículo 1.2 Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997; artículo 8 Ley 4595 del Sistema Financiero Nacional, de Brasil; artículo 2 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002; artículo 1.2 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; artículo 1 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997; artículo 1 Ley nº 5/1998 de 31 de enero, del Banco de Portugal; artículo 1.2 Ley del Banco Nacional de Suiza, de 23 de diciembre de 1953, reformada el 1 de noviembre de 1997; y artículo 1 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001. En el caso finlandés, el banco central es definido como “una institución independiente gobernada por el Derecho público” (artículo 1 Ley 214/1998. del Banco de Finlandia).

—*La prohibición de pedir o recibir instrucciones*⁵¹⁴ ni otros tipos de indicaciones que puedan influir en los objetivos del banco central que no estén reguladas por la ley. Constituye esta garantía la línea básica que diferencia entre *independencia* y *dependencia*⁵¹⁵ del banco central. La prohibición está destinada a prevenir al banco central de influencias por parte de instancias externas a la institución, públicas o privadas y, en particular, del Gobierno. En efecto, se considera que es generalmente el Ejecutivo el órgano en mayor grado interesado en

⁵¹⁴ *Ibidem*, , pág. 24. V. gr., artículo 3 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144, según el cual “en la formulación y ejecución de la política monetaria y financiera el banco central no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional”; artículo 44 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997; artículo 9.1 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; artículo 3 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997; artículo 2 cap. 3 Ley 1385/1988, del Banco Central de Suecia, reformada el 1 de enero de 1999; y artículo 2 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵¹⁵ QUADEN, GUY, *Should we fear an independent central bank?* Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie publique, Sociale et Coopérative, Lieja, 1993., pág. 7. El artículo 12 de la Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002, relaciona ambos conceptos: “En ejercicio de los poderes conferidos por esta Ley, el Banco Central alemán será independiente y no estará sujeto a instrucciones del Gobierno Federal (...)”. De igual manera, el artículo 3 de la Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997: “Dentro de los límites y autoridades establecidas en esta ley, el Banco Central será totalmente independiente de la Federación de Bosnia y Herzegovina, la República Srpska, cualquier agencia pública y cualquier otra autoridad en la búsqueda de su objetivo y la ejecución de sus funciones. Salvo lo que pueda especificarse en la ley, el Banco Central no recibirá instrucciones de ninguna persona. La independencia del Banco Central será respetada y ninguna persona buscará impropriamente influir en ningún miembro u órgano decisorio del Banco Central (...) o interferirá en sus actividades”.

influir sobre la responsabilidad de la política monetaria, por cuanto su competencia en la política económica general guarda una afinidad directa con aquélla.

Con independencia de que se aborde de nuevo posteriormente, esta cuestión apunta de lleno en uno de los problemas más complejos de la autonomía de los bancos centrales, y que no existía en estos parámetros cuando la política monetaria *también* era competencia gubernamental: la coordinación entre las políticas fiscales, competencia del Ejecutivo, y las políticas monetarias, en manos del banco central. Coordinación que, no hay que olvidar, se conforma como un *interés público* al ser necesaria para el correcto funcionamiento de la economía general y que no sólo el Gobierno, sino todos los poderes públicos competentes, deben velar para pueda tener lugar.

Una parte de la doctrina, en defensa feroz⁵¹⁶ de lo que para ésta debería ser la independencia del banco central, desde una posición

⁵¹⁶ Y, al mismo tiempo, un tanto ingenua, por cuanto —al igual que hacían los defensores de la norma frente a la discrecionalidad— parte de la base de que el Derecho puede entrar a ordenar el campo del comportamiento político en el proceso de toma de decisiones públicas. Como afirma GÖKBUDAK, la independencia del banco central depende —y valga la paradoja— no sólo de la legislación, sino del contexto económico y político, y de las personas implicadas en el proceso decisional. “De hecho —señala el autor—, la forma de aplicación de la ley del banco central puede ser más importante que la letra de la ley (GÖKBUDAK, NURAN, *Central bank independence, the Bundesbank experience and the central bank of the Republic of Turkey*. Institute of European Finance, Bangor, 1996, pág. 21). Esto es, dejando al margen los mecanismos que el Derecho pueda prever y activar, siempre hay que tener en cuenta el comportamiento político que, desde luego, se relaciona con muchos otros factores además de la norma. En la práctica, como afirma GOODMAN, en general se acepta la necesidad de

radical ha aducido que la presencia de un miembro o representante del Ejecutivo en el equipo de gobierno del banco central constituye una *amenaza* a la autonomía institucional, aun cuando no tengan derecho a voto⁵¹⁷ y sólo a voz⁵¹⁸. Olvidan estas tesis que, como se ha

una estrecha relación de trabajo entre el Gobierno y el banco central para el correcto ejercicio de sus funciones (GOODMAN, *Monetary sovereignty... cit.* págs. 6 y 7). En opinión de MACCALLUM, la literatura económica tiende a subestimar los beneficios de la independencia del banco central, por el parcial aislamiento de las presiones habituales de la actividad política en los países democráticos (MCCALLUM, BENNETT T., "Two fallacies concerning central-bank independence". *The American economic review* vol. 85, nº 2, mayo 1995, pág. 210. También en este sentido, del mismo autor, MCCALLUM, BENNETT T., *Crucial issues concerning central bank independence. National bureau of economic research*, Cambridge, 1996, pág. 14).

⁵¹⁷ Cfr. SIMÕES PATRÍCIO, "Autonomía de los bancos..." *cit.* pág. 23. El hecho de que exista este representante del Gobierno en el órgano director del banco central ha implicado denominar "independencia concedida" a la autonomía de la que goza la institución (GALINDO, "La independencia de los bancos centrales..." *cit.*, pág. 49). La presencia del representante del Gobierno con derecho a voto está en prevista en las leyes de países como Colombia —donde, además, preside la Junta Directiva del Banco de la República (artículo 28 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República).

⁵¹⁸ La presencia *ex officio* del representante del Ejecutivo se encuentra, v. gr., en el artículo 22 Ley de 22 de marzo de 1999 del estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica; artículo 9 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; y artículo 15 Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto nº 215 del Congreso de la República). En el Banco Central de Venezuela, el representante del Gobierno forma parte del Directorio con derecho a voto (artículo 15 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001). En casos como el alemán, la "cooperación" entre el banco central y el Gobierno federal tiene lugar informando de las decisiones monetarias más importantes y la presencia, si es invitado, del Presidente del banco central en el Gobierno Federal si se

puesto de manifiesto, la política económica general —en manos del Ejecutivo— y la política monetaria —responsabilidad del banco central— no pueden tomar diversos rumbos sin tener en cuenta los objetivos a medio y largo plazo que realizan las dos fuentes de decisiones públicas⁵¹⁹. A falta de un sistema legal de coordinación —sin duda más efectivo, pero no por ello incompatible con la comparecencia de una representación del Ejecutivo en el órgano de gobierno del banco central—, es lógico que se prevea que el Gobierno

tratan cuestiones relevantes de política monetaria (artículo 12 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002).

⁵¹⁹ La política monetaria, por lo tanto, importa a la hora de coordinar ambas políticas (STIGLITZ, “Central banking in a...” *cit.* pág. 202). Cuando FISCHER se pregunta si un banco central puede ser demasiado independiente, su respuesta es afirmativa. Más allá de la teoría, “hay beneficios potenciales en la coordinación de las políticas monetaria y fiscal a las que se puede renunciar si el banco central es independiente (FISCHER, “Central-bank independence...” *cit.* pág. 205). Esta coordinación está expresamente resuelta en el caso japonés, donde la ley prevé que, “reconociendo el hecho de que el control monetario es un componente de la política económica global, el Banco de Japón mantendrá un cercano contacto con el Gobierno, y compartirá puntos de vista suficientes para que su control monetario y la posición básica de la política económica del Gobierno sean mutuamente armoniosas (artículo 4 Ley del Banco Central de Japón, de 11 de junio de 1997). El caso venezolano es, si cabe, más explícito, pues obliga a una coordinación entre las dos instancias: “El Banco Central de Venezuela —señala el artículo 89 de la Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001— y el Ejecutivo Nacional actuarán coordinadamente con el fin de promover y defender la estabilidad económica del país, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social y el desarrollo humano, consistente con las metas trazadas en el contexto de la política económica y en particular con las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación”. Al respecto, cfr. MARTÍNEZ DALMAU, “La configuración constitucional...” *cit.* págs. 30 y ss.

pueda al menos expresar sus opiniones en el ámbito más relevante de toma de decisiones sobre política monetaria, incluso sugerir —en aras de la coordinación entre ambas, del que éste sólo puede ser uno de los muchos mecanismos necesarios— los puntos de conexión de ambas competencias. Esto es, en efecto, podría considerarse que cierta *observación activa* sobre la política monetaria por parte del Gobierno actuaría contra la *independencia* del banco central, lo que no significa en todos los casos que no sea necesaria dicha actividad mínima de coordinación.

—La supresión de todas las formas de tutela administrativa en la actuación del banco central⁵²⁰, relacionado con la *exclusividad en la competencia sobre política monetaria*, es asimismo un mecanismo de garantía de la autonomía institucional consolidado en derecho comparado. Dicha incapacidad corrobora la indisponibilidad de las decisiones del banco central que, al no poder ser alteradas ni suprimidas por ningún otro órgano público —ni, por supuesto, privado—, influye definitivamente en la credibilidad del banco central, esto es, en la imagen y conocimiento que tienen los actores económicos de una institución que no puede ser intervenida en sus decisiones⁵²¹.

⁵²⁰ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* pág. 25. V. gr., artículo 3 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República, de Colombia; artículo 2 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵²¹ En algunos casos la ley, en su afán de expresar las particularidades del banco central, usa términos indicativos de su voluntad pero ambiguos —y, por lo tanto, arriesgados en Derecho—, como la “naturaleza propia y especial” en el caso colombiano (artículo 1 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República), o la “naturaleza única” en el caso venezolano (artículo 1 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

El hecho de que no esté previsto un procedimiento de tutela administrativa no puede significar en un Estado constitucional, como es obvio, que no deba existir, en su caso, una tutela judicial —en último término— o de aquella institución que legalmente se establezca que ejerza la función de mediación y solución de conflictos entre organismos públicos. Las resoluciones del banco central no pueden, *per se*, gozar del criterio de absolutamente indisponibles, puesto que las exigencias del principio de legalidad obligan a que cualquier decisión pública pueda ser revisada por los órganos competentes⁵²².

—*La protección del estatuto jurídico del banco central.* La autonomía del banco central está generalmente garantizada por su configuración jurídica, que goza de un elevado rango legal⁵²³, puesto que se considera que esta protección del Derecho afianza el mantenimiento del particular estatuto del banco central⁵²⁴, que no

⁵²² V. gr., artículo 55 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144, que restringe el fuero judicial a la jurisdicción federal. En algunos casos se restringe *de facto* el acceso judicial, al establecer un fuero judicial especial de difícil acceso, como la designación en exclusiva de un alto tribunal competente para conocer de los asuntos referidos al banco central y evitar, de esta manera, la jurisdicción ordinaria (v. gr., el artículo 128 de la Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001, que determina que “el órgano jurisdiccional competente para conocer las acciones que se intenten en contra de las decisiones dictadas por el Directorio del Banco Central de Venezuela será el Tribunal Supremo de Justicia”). En casos extremos, como en el de Bosnia-Herzegovina, los miembros directores del banco central cuentan con prerrogativas similares a las de los parlamentarios (artículo 11 Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997).

⁵²³ V. gr., Carta orgánica en el caso argentino; ley orgánica en Bélgica; ley orgánica en Guatemala; ley orgánica en Portugal.

⁵²⁴ RUBIO, “El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 28.

puede alterarse sin el consentimiento del legislador. La mayor de las protecciones tiene lugar cuando ha habido una constitucionalización del banco central, sus funciones y sus responsabilidades⁵²⁵ si bien, como hemos visto, todavía son pocos los países que han optado por esta vía. La protección legal alcanza asimismo a los principales

⁵²⁵ LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 25 y ss.

objetivos⁵²⁶ y las funciones⁵²⁷ del banco central, tanto en el diseño como en la ejecución de la política monetaria⁵²⁸.

⁵²⁶ BAKA, WLADYSLAW, *On the question of central bank independence*. Faculty of Economic Sciences-University of Warsaw, Varsovia, 1995, pág. 5. El principal objetivo es, por las razones alegadas, la conservación del valor de la moneda nacional. V. gr., artículo 3 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144, según el cual “es misión primaria y fundamental del Banco Central de la República de Argentina preservar el valor de la moneda”. También en este sentido, artículo 2.1 Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997; artículo 2 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997; artículo 3 artículo 2 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002; artículo 2 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; artículo 2 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República, de Colombia; sección 2 Ley del Banco de Holanda de 1998; artículo 7 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997; artículo 2 cap. 1 Ley 1385/1988, del Banco Central de Suecia, reformada el 1 de enero de 1999; y artículo 5 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001. En los bancos *dependientes*, desde luego, el objetivo es otro; v. gr., el Banco de Japón, cuyo objetivo es “emitir billetes y llevar a cabo el control monetario” (artículo 1 Ley del Banco Central de Japón, de 11 de junio de 1997).

⁵²⁷ V. gr., artículo 4 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144; ; artículo 2 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997; artículo 2 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; artículo 8 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997; artículo 7 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵²⁸ GOODMAN, *Monetary sovereignty... cit.* pág. 10. Ambas competencias están claramente delimitadas en el artículo 7 de la Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001, cuando determina que son funciones del Banco Central de Venezuela para el adecuado cumplimiento de su objetivo “1. Formular y ejecutar la política monetaria. 2. Participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria (...)”.

No obstante, aunque se defienda el hecho de que la mayor protección del estatuto jurídico *independiente* del banco central beneficia al nivel de autonomía y, por lo tanto, a la efectividad de la política monetaria antiinflacionaria, desde el terreno económico se han levantado voces que abogan por una flexibilización en esta sede para que pueda tener lugar la posibilidad, a un coste alto, pero limitado, del relevo de las autoridades monetarias. De esta manera, en casos de realizaciones extremas de las perturbaciones de la oferta agregada, el banco central tendría en cuenta las preferencias del Gobierno en favor de una mayor estabilización del empleo⁵²⁹; pero es justamente contra esta posibilidad por lo que se establecen las medidas de protección de la autonomía.

(2) La *autonomía funcional* hace referencia a la libertad del banco central en la elección y puesta en marcha de los instrumentos de política monetaria que considere convenientes para la consecución de los objetivos trazados, lo que generalmente incluye tanto la *definición y dirección* de la política monetaria como su *gestión ordinaria*⁵³⁰.

Dentro de los mecanismos para garantizar la autonomía funcional se considera habitualmente la limitación o prohibición de financiación monetaria del Estado⁵³¹ por parte del banco central⁵³².

⁵²⁹ Comportamiento que, por otra parte, tendría lugar por el *temor* de las autoridades a ser relevadas del cargo por vía del cambio normativo (cfr. GARCÍA DEL PASO, "Sobre la independencia..." *cit.* pág. 100).

⁵³⁰ SIMÕES PATRÍCIO, "Autonomía de los bancos..." *cit.* pág. 26.

⁵³¹ V. gr., artículos 19 y 20 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144, donde se prohíbe la financiación a los gobiernos nacional, provincial o municipal, salvo por medio de la compra de títulos negociables emitidos por la Tesorería General de la Nación; artículo 6 Ley

La provisión de esa garantía sería, desde esta perspectiva, necesaria para asegurar la objetividad y la imparcialidad en la adopción de las decisiones orientadas a regular la oferta de dinero y de crédito de la

214/1998. del Banco de Finlandia; artículo 3 Ley 93.980, de 4 de agosto de 1993, modificada el 12 de mayo de 1998, del Banco de Francia; y artículo 36 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵³² BAKA, *On the question of central bank...* cit. pág. 6; FISCHER, "Central-bank independence..." cit. pág. 203. A lo que cabe añadir la habilidad del banco central para resistir las peticiones del Gobierno con la finalidad de estimular la economía (GOODMAN, *Monetary sovereignty...* cit. pág. 10). Desde otra perspectiva, y a pesar de los riesgos respecto a la inflación que pueda comportar la medida, la posibilidad de que los Gobiernos —en particular los de países en desarrollo— puedan pedir prestado dinero a los bancos centrales es considerada como una de las funciones de los bancos centrales en el desarrollo del país (cfr. CONGDON, TIM, "The role of central banking in economic development". *Central Banking* vol. 6, n° 4, primavera 1996, págs. 98-108). En el mismo sentido, GÖKBUDAK, para quien, a diferencia de los países en desarrollo, "los menos países desarrollados, para financiar el déficit de sus gobiernos, dependen de sus bancos centrales y del mercado de capital exterior. El gran ámbito de independencia en el banco central es posible para la mayoría de los países desarrollados, donde los mercados de capital doméstico provee una fuente adicional de financiación al Gobierno (GÖKBUDAK, *Central bank independence, the Bundesbank experience...* cit. pág. 21). Los análisis de FRY, GOODHART y ALMEIDA demuestran la evolución de los bancos centrales de los países en desarrollo hacia políticas de estabilidad monetaria; reformas que, en opinión de los autores, son "irresistibles e irreversibles" (FRY, MAXWELL J.; GOODHART, CHARLES A. E.; y ALMEIDA, ALVARO, *Central banking in developing countries. Objectives, activities and independence*. Routledge, Londres, 1996, pág. 113).

economía⁵³³; lo que, indirectamente, guarda relación con el déficit fiscal de las arcas públicas⁵³⁴.

(3) La *autonomía personal* apunta directamente a una conformación de la voluntad del banco central que no esté influida, de un modo u otro, por entes externos al propio organismo⁵³⁵. Si los mecanismos para garantizar la autonomía institucional se refieren a la relación del banco central como organización, los regulados con el objeto de preservar la autonomía personal buscan que los conformadores de la voluntad del banco central —esto es, los responsables de su dirección— actúen ciertamente de forma autónoma en su función como miembros de los órganos competentes. Por ello, estas garantías afectan de forma principal al mandato de dichos miembros⁵³⁶. Principalmente se trata de las siguientes garantías:

—Límites en torno al *nombramiento* de los miembros del órgano de gobierno del banco central. Las fórmulas utilizadas no son muchas, y se restringen en general a la elección del gobernador del banco central, con más o menos límites, por el Ejecutivo⁵³⁷. Aun

⁵³³ RUBIO, “El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 28.

⁵³⁴ Sobre la literatura al respecto, cfr. POLLARD, “Central bank independence and...” *cit.* págs. 26 y ss. No obstante, las limitaciones impuestas por los bancos centrales al crédito que otorgan al Gobierno no suelen ser suficientes para que aquél introduzca una disciplina fiscal en aquellos casos en que existen importantes déficits públicos crónicos (GALINDO, “La independencia de los bancos centrales...” *cit.* pág. 54).

⁵³⁵ Cfr. LASTRA, *Central banking and...* *cit.* págs. 38 y 39.

⁵³⁶ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* págs. 26 y ss.

⁵³⁷ Así ocurre, v. gr., en la República Checa (artículo 6 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo), en Colombia (artículo 28 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República), en

cuando pudiera parecer que la elección por parte del Gobierno atenta contra la autonomía de los bancos centrales, se configura dicha responsabilidad gubernamental como un mal menor puesto que, al entender de las posturas que defienden la independencia de la banca central, el déficit democrático sería absoluto en el caso de que el gobernador del banco central no fuera elegido por un poder público⁵³⁸.

Las garantías se concentran, por lo tanto, en la elección del máximo órgano colegiado director de la institución; cuanto menos directores sean nombrados por el Gobierno o más limitaciones cuente éste para nombrarlos, se considera que mayor será la autonomía del ente respecto al Ejecutivo⁵³⁹, puesto que su responsabilidad es colectiva⁵⁴⁰. Para mitigar la participación del Gobierno se ha propuesto, entre otros mecanismos, contar con diversos niveles de implicación de diferentes sectores sociales, bien por medio de nombramiento directo, bien como decisores de los candidatos al órgano ejecutivo, lo que se ha denominado *proceso*

Portugal (artículo 27 Ley nº 5/1998 de 31 de enero, del Banco de Portugal). En el caso de Bosnia-Herzegovina, el Fondo Monetario Internacional es quien decide, durante los primeros seis años de vigencia del Banco, al Presidente, que debe ser extranjero (artículo 8 Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997).

⁵³⁸ En palabras de HERRERA, “el hecho de que los directivos del banco central sean nominados periódicamente por autoridades que sí tienen responsabilidad política asegura, si bien con algún rezago, que el poder de decisión en esa entidad vaya reflejando la voluntad democrática del país”. (HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág. 23).

⁵³⁹ GOODMAN, *Monetary sovereignty...* *cit.* pág. 10.

⁵⁴⁰ Afirma QUADEN que en los bancos que disfrutan de un mayor nivel de autonomía, los gobernadores o presidentes son un *primus inter pares* que tiene que comprometerse con el resto de miembros del Consejo director (QUADEN, *Should we fear an independent...* *cit.* pág. 9).

*pluralista de nombramiento*⁵⁴¹. Esta forma de participación de la sociedad, en opinión de algún autor, proporcionaría cierto grado de representatividad al banco central⁵⁴².

Implícitamente se entiende que lo que es necesario evitar en todo caso es la implicación directa del Parlamento⁵⁴³, por cuanto es

⁵⁴¹ Como nombrar entre los miembros de los bancos centrales a representantes de las regiones o Estados miembros, o a representantes de sectores regulados de la economía o grupos de interés (LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 27 y 28), o que varias instituciones participen en la selección de los candidatos. Un ejemplo es el francés: seis miembros del Consejo de política monetaria son elegidos por el Consejo de Ministros de una lista que contiene el triple de los cargos a elegir, y que redactan los presidentes de las dos cámaras legislativas y el del Consejo Económico y Social (artículo 8 Ley 93.980, de 4 de agosto de 1993, modificada el 12 de mayo de 1998, del Banco de Francia). En el caso guatemalteco, en la elección de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala participan, además del Ejecutivo, la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala, los bancos privados y los estatales que operan en el país, y las Asociaciones y Cámaras Comerciales, Industriales, Agrícolas y Ganaderas con personalidad jurídica reconocida (artículo 15 Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto n° 215 del Congreso de la República); los miembros del Directorio del Banco Central de Venezuela son elegidos de un listado proporcionado por un comité de evaluación, a través de un procedimiento público, donde además del Ejecutivo y la Asamblea Nacional participa la Academia Nacional de Ciencias Económicas (artículo 17 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

⁵⁴² QUADEN, *Should we fear an independent... cit.* pág. 9.

⁵⁴³ Con todo, la participación del parlamento en la elección de los miembros del banco central ocurre en no pocos casos (v. gr., artículo 7 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144; artículo 12 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997, según el cual el Gobernador del banco central es elegido por la Asamblea; artículo 7.3 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002, donde se prevé la participación de la Cámara Federal, *Bundesrat*;

en ese ámbito donde existe negociación política y, por lo tanto, hay una mayor posibilidad de que los miembros favorecidos con los cargos se comporten como *políticos* que cuando son nombrados directamente por una fuerza política concreta, la que encabeza el Ejecutivo, lo que podría beneficiar a su aspecto *técnico*⁵⁴⁴. Por tanto, puesto que el nombramiento de miembros del equipo de gobierno del banco central siempre estará sujeto a políticas partidistas, en mayor o menor grado⁵⁴⁵, habría que incidir en garantías de otra índole que incidan en la *independencia personal* de los miembros una vez han tomado posesión del cargo.

Es cierto que el nombramiento del gobernador sigue estando, en general, en la órbita del Ejecutivo, pero no lo es menos que donde ha tenido lugar lo que se ha denominado *desgubernamentalización*⁵⁴⁶ del órgano de gobierno del banco central ha sido en la elección del resto de miembros de dicho órgano —Comité o Directorio—, en cuya designación participa en muchos casos el propio gobernador, o ésta y los miembros restantes del comité directivo, quienes en determinadas ocasiones debe ser oídos antes de la designación, y en otras son directamente quienes

artículos 9 y ss. Ley 214/1998. del Banco de Finlandia; artículo cap. 1 Ley 1385/1988, del Banco Central de Suecia, reformada el 1 de enero de 1999; y artículos 15 y ss. Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵⁴⁴ Así, v. gr., LASTRA, para quien el nombramiento por el parlamento de algunos miembros directores del banco, aunque esté relacionado con el déficit democrático, puede conducir a resultados no deseados en algunos casos, como cuando el parlamento está dominado por el Ejecutivo (LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 28).

⁵⁴⁵ Como reconoce GARCÍA DEL PASO (GARCÍA DEL PASO, “Teoría y evidencia...” *cit.* pág. 38).

⁵⁴⁶ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* pág. 28.

proponen a los candidatos o, al menos, al colaborador más cercano del gobernador⁵⁴⁷.

El nombramiento debe tener lugar en ocasiones con una serie de requisitos, generalmente vinculados a la preparación académica y/o a la experiencia profesional, con que deben contar los miembros directores, y que deberían promover la “independencia personal” del miembro⁵⁴⁸. Se trata de otra condición limitante para los legitimados en nombrar las personas que ocupen los cargos directivos del banco, que en ocasiones sólo pueden elegir entre expertos en política monetaria o en supervisión bancaria. Pero estos requisitos no siempre guardan relación con la preparación del miembro del órgano ejecutivo; puede depender de su nacionalidad o de otros condicionantes con mayor carga subjetiva⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ V. gr., artículo 7.3 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002; sección 12 Ley del Banco de Holanda de 1998; artículo 10 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997; artículo 4 Ley 1385/1988, del Banco Central de Suecia, reformada el 1 de enero de 1999; artículo 12 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵⁴⁸ LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 32.

⁵⁴⁹ V. gr., artículo 6 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144, donde se solicita que los directores deben ser argentinos nativos o por naturalización con al menos diez años en el ejercicio de la ciudadanía, y “tener probada idoneidad en materia monetaria, bancaria o legal vinculada al área financiera, y gozar de reconocida solvencia moral”; en el caso búlgaro, se solicita que los miembros del Comité Ejecutivo sean personas que cuenten con “la más alta integridad y notables cualidades en economía, finanzas o banca” (artículo 11.3 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997); en Alemania se exige “relevante cualificación profesional” (artículo 7.2 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002); en Guatemala, se diferencia entre el presidente y el vicepresidente de la Junta Monetaria, que deben “ser personas de reconocida honorabilidad y

—Nada extraño en los estatutos jurídicos de los bancos centrales *independientes* es la *imposibilidad de prórroga* en el cargo una vez nombrada la persona que lo ocupa⁵⁵⁰, medida que desea evitar que tenga lugar la flexibilización de las opciones del banco central a favor de los deseos del Ejecutivo —en particular en el tiempo final del mandato— con vistas en la renovación de los miembros del órgano de gobierno y, en concreto, del gobernador. Se parte de la suposición de que, puesto que no puede elegirse a la persona para un nuevo mandato una vez finalizado el que ocupaba, ésta va a actuar con independencia de criterio y sin plegarse a las sugerencias que del modo que quiera le lleguen de parte de los políticos gobernantes.

Afirma ISSING que es difícil calibrar correctamente la importancia de los preceptos que impiden la reelección: pueden significar, como se ha comentado, que el alto personal ejecutivo del banco debe desde un principio no caer en la tentación, mediante el otorgamiento de apropiados favores, de tratar de asegurarse un segundo período de ejercicio; o pueden significar que cabe *estimular* a los funcionarios a desempeñarse de forma correcta con el incentivo de una subsecuente carrera⁵⁵¹. Sorprende que no tengan en cuenta —o no valoren

de notoria preparación y competencia en materias económicas y financieras”, y el resto del órgano, para cuya integración “se preferirán personas de reconocida honorabilidad y competencia en asuntos bancarios, comerciales, agropecuarios o industriales” (artículo 21 Ley Orgánica del Banco de Guatemala [Decreto nº 215 del Congreso de la República]). Asimismo, cfr. artículo 29 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República, de Colombia; artículo 8 Ley 93.980, de 4 de agosto de 1993, modificada el 12 de mayo de 1998, del Banco de Francia; artículo 18 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵⁵⁰ V. gr., artículo 8 Ley 93.980, de 4 de agosto de 1993, modificada el 12 de mayo de 1998, del Banco de Francia.

⁵⁵¹ ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 272.

suficientemente— los diseños teóricos defensores de un banco central *independiente*, tan preocupados por la eficacia de las políticas de esta institución, el hecho de que la imposibilidad de prórroga en el mandato puede afectar al desempeño en el cargo, por cuanto constituye a su vez una desmotivación para realizar correctamente las responsabilidades encomendadas, al no poder darse la recompensa del mantenimiento en el cargo, como sí ocurre con otros puestos de responsabilidad pública.

—La *larga duración del mandato* suele configurarse también como una de las principales garantías de la autonomía personal de los bancos centrales⁵⁵². En los diferentes estatutos la duración en los cargos varía, pero la efectividad que justifica dicha duración —argumentan los defensores de la *independencia* del banco central— tendrá lugar si el periodo es, cuanto menos, más amplio que el de la legislatura, puesto que es una garantía de la independencia de los cargos el hecho de que la mayoría de los miembros del banco puedan haber sido nombrados por el partido opuesto al del gobierno⁵⁵³. De

⁵⁵² V. gr., GOODMAN, *Monetary sovereignty... cit.* pág. 10.

⁵⁵³ GARCÍA DEL PASO, “Teoría y evidencia...” *cit.* pág. 38. En este sentido, LASTRA, para quien un mandato de los directores del banco central más corto que el de los legisladores podría convertir a los primeros en vulnerables a las presiones políticas y a los ciclos electorales (LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 30 y 31). La duración del mandato varía, v. gr., cuatro años en el caso guatemalteco (artículo 15 Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto nº 215 del Congreso de la República) y suizo (artículo 40 Ley del Banco Nacional de Suiza, de 23 de diciembre de 1953, reformada el 1 de noviembre de 1997); cinco años en el caso del gobernador belga (artículo 23 Ley de 22 de marzo de 1999 del estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica), del Comité Ejecutivo finlandés (artículo 13 Ley 214/1998. del Banco de Finlandia), del gobernador japonés (artículo 24 Ley del Banco Central de Japón, de 11 de junio de 1997), del Comité ejecutivo portugués (artículo 33 Ley nº 5/1998 de 31 de enero, del Banco de Portugal); seis años en el caso argentino (artículo 7 Carta Orgánica del

esa forma desea conseguirse que las políticas de los bancos centrales no cambien con la llegada de un gobierno de diferente color político, lo que debe ponerse en relación con el elemento de la *credibilidad*, tan valioso según los marcos teóricos para la eficacia de las políticas antiinflacionistas de la banca central. Los órganos de gobierno de los bancos centrales deberían colocarse, de esta forma, fuera del debate político, por cuanto podrían pasar dos o más gobiernos —y las correspondientes consultas electorales— con amplias diferencias ideológicas sin que cambien los miembros directores del órgano responsable de la política monetaria.

—En relación con a medida anterior, la *irrevocabilidad* del mandato —esto es, el hecho de que los miembros directores del banco central no puedan ser relevados de sus funciones aunque sus actuaciones no estén de acuerdo con las deseadas por el Gobierno⁵⁵⁴— es otra de las garantías que configuran y complementan el estatuto de los miembros de los órganos de

Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144), belga (artículo 20 Ley de 22 de marzo de 1999 del estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica), búlgaro (artículo 2 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997), checo (artículo 6 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo) y sueco (artículo 4 cap. 1 Ley 1385/1988, del Banco Central de Suecia, reformada el 1 de enero de 1999); siete años en el caso del gobernador finlandés (artículo 13 Ley 214/1998. del Banco de Finlandia) y los comités directores holandeses (sección 12 Ley del Banco de Holanda de 1998) y venezolano (artículo 15 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001); nueve años en el caso alemán (artículo 7.3 Ley del *Bundesbank* de 22 de octubre de 1992, reformada el 23 de marzo de 2002), francés (artículo 8 Ley 93.980, de 4 de agosto de 1993, modificada el 12 de mayo de 1998, del Banco de Francia) y lituano (artículo 10 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997).

⁵⁵⁴ GARCÍA DEL PASO, “Teoría y evidencia...” *cit.* pág. 38.

gobierno de los bancos centrales. Sólo causas graves, claramente especificadas y tasadas —delito penal, incapacidad permanente..— justificarían la disponibilidad del cargo por parte de quien lo nombra⁵⁵⁵ y, en muchas ocasiones, es necesaria la voluntad de otro órgano público, singularmente el Parlamento⁵⁵⁶. En efecto, muchas de las medidas anteriores no tendrían sentido si el Ejecutivo pudiera en cualquier momento cesar a la persona que ocupa el cargo y colocar a otra en su lugar. La necesidad de proteger la continuidad de las políticas del banco central —de nuevo, en beneficio de la credibilidad—, que precisa mantener al banco central autónomo a salvo de los cambios en el Ejecutivo o del diseño de políticas monetarias que no sean del gusto del Gobierno, justificarían dicha inamovilidad.

—Por último, es frecuente que los miembros de los órganos de gobierno de los bancos centrales estén limitados en sus actividades por un amplio abanico de *incompatibilidades* en sus funciones profesionales o en la realización de actividades en organizaciones públicas o privadas, aun cuando no estén remuneradas⁵⁵⁷, con el

⁵⁵⁵ LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 31 y 32. V. gr., artículo 10 Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997; artículo 14 ; artículo 2 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997; artículo 6.6 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; artículo 24 Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto nº 215 del Congreso de la República); artículo 25 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵⁵⁶ Como en el caso de Argentina (artículo 9 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144) y de Venezuela (artículo 26 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

⁵⁵⁷ La excepción es, en algunos casos, la realización de actividades académicas o artísticas. Así. v. gr., el ejercicio de la docencia (artículo 8 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144), o de la “cátedra universitaria” en Colombia (artículo 31 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República).

objetivo de proteger a las personas integrantes del directorio de las posibles influencias internas o externas que pudieran repercutir en una política del banco central dirigida a favor de determinados intereses diferentes de los objetivos del ente. Es habitual que la aceptación del cargo implique renuncia a la militancia partidista o sindical, o a ser accionista de determinadas sociedades⁵⁵⁸. El régimen de incompatibilidades va acompañado, desde luego, de muy altos salarios, que funcionan tanto como incentivos monetarios como aportando una compensación por la restricción mercantil impuesta⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ V. gr., cualquier cargo público (artículo 10 Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997), o tanto puestos públicos como cargos directivos en entidades financieras (artículo 8 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina; Ley 24.144; artículo 6.5 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo; artículo 31 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República) u otras condiciones (artículo 22 Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto nº 215 del Congreso de la República). El artículo 19 de la Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001, además de prohibir a los directores del banco el desarrollo de labores de activismo político, el desempeño de funciones directivas en otro tipo de organizaciones, la celebración de contratos mercantiles con el banco y la posesión de acciones en sociedades mercantiles de carácter financiero, entre otras garantías, incluye una amplia prohibición de “realizar actividades que puedan menoscabar su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, producir conflictos de intereses o permitir el uso de información privilegiada”.

⁵⁵⁹ LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 33 y 34. Salarios que generalmente determina el propio banco central (v. gr., artículo 7 Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina, Ley 24.144; artículo 20 Ley de 22 de marzo de 1999 del estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica; artículo 21.7 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

En algunos casos, este régimen de incompatibilidades se extiende a algunos años después del desempeño del cargo, que se justificaría en evitar la utilización de las influencias de cualquier tipo que la persona en el cargo haya podido facilitar durante su ejercicio, y que podría traducirse en un trato de favor en una nueva ocupación una vez finalizado el mandato⁵⁶⁰. Dicho régimen de incompatibilidades *ex post* supone la regulación de una compensación económica, en general igual o muy cercana a la obtenida durante el desempeño del cargo.

(4) Por lo que respecta a la *autonomía material*, ésta se refiere a las necesidades de medios que necesita el banco central para realizar convenientemente las funciones que tiene encomendadas, y que habitualmente suelen consistir en facilidades para decidir cuáles son y contar con los medios presupuestarios y de personal que requiera, así como para determinar y ejecutar sus resoluciones⁵⁶¹.

Se considera que, en la medida en que el presupuesto del banco no necesite de la aprobación del Ejecutivo, se elimina una vía que podría éste usar para ejercer su influencia sobre el órgano responsable de la política monetaria⁵⁶². En efecto, las medidas que

⁵⁶⁰ *Ibidem*, , pág. 35. Así ocurre, v. gr., en el caso colombiano (artículo 31 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República) y en el venezolano (artículo 20 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

⁵⁶¹ Lo que incluye posibilidades de solicitar información (v. gr., artículo 4 Ley del Banco Nacional de Bulgaria de 10 de junio de 1997), normar en el ámbito de su competencia (v. gr., artículo 9 Ley del Banco Central de Lituania, I-678 de 1 de diciembre de 1994, reformada el 8 de abril de 1997) y de sancionar (v. gr., artículos 119 y ss. Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

⁵⁶² GOODMAN, *Monetary sovereignty... cit.* pág. 10.

garantizan la autonomía presupuestaria concluyen en que el banco central debe asignarse su propio presupuesto⁵⁶³, y que éste no puede ser constreñido por una instancia externa, lo que podría dar lugar a cierto margen de negociación *política* o a la directa influencia en el devenir del banco por parte del órgano que debe aprobar el presupuesto. Éste, elaborado por el propio banco central, es en muchos casos incluido sin modificaciones en los presupuestos generales del Estado para su aprobación⁵⁶⁴.

Respecto al personal, la razón de que sea el banco central el que decida quiénes van a ser sus funcionarios se justificaría, por una parte, en el mismo peligro de influencia exógena, que quedaría erradicada en la medida en que el banco *independiente* contara con la posibilidad de seleccionar y contratar a sus funcionarios; y, por otra,

⁵⁶³ V.gr., artículo 20.4 Ley de 22 de marzo de 1999 del estatuto orgánico del Banco Nacional de Bélgica; artículo 7 j Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997; artículo 47 Ley 6/1993, de 17 de diciembre de 1992, sobre el Banco Nacional Checo. La ley colombiana lo califica de “autonomía patrimonial” (artículo 1 Ley 31/1992, de 29 de diciembre, del Banco de la República). Por el contrario, en los bancos *dependientes* el presupuesto necesita de autorización por parte del Ejecutivo (v. gr., artículo 51 Ley del Banco Central de Japón, de 11 de junio de 1997). En varios casos es el Parlamento el órgano que tiene la última palabra respecto al presupuesto del banco central (v. gr., artículo 63 Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001).

⁵⁶⁴ Por otra parte, como hace notar LASTRA, son dos situaciones diferentes las de los países en desarrollo, donde el banco central a menudo cuenta con problemas de financiación, y los países desarrollados, en los cuales el banco central suele tener amplios beneficios (LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 44). Beneficios que, por otro lado, en los casos en un banco central estatal —la mayoría de las veces— pertenecen al Estado, y a éste son entregados por medio de los cauces correspondientes (cfr. GOODHART, CAPIE, y SCHNADT, “The development of...”, *cit.* págs. 55 y ss).

en la concepción de que el banco central, considerado como órgano altamente técnico, precisa de una plantilla particularmente cualificada que sólo la institución puede evaluar. Por esta razón, es común en los diferentes ordenamientos jurídicos encontrar las mayores facilidades para que el banco central seleccione su personal⁵⁶⁵, con criterios y mediante procedimientos diferentes al funcionariado que presta sus servicios en el resto de la Administración pública.

c. *La literatura económica sobre la independencia de los bancos centrales*

Los esfuerzos teóricos desde el campo de la economía a partir de los primeros trabajos sobre el fenómeno de la inconsistencia temporal que aparecieron en la últimos años de la década de los setenta, como se ha analizado, buscaban defender la correlación casuística negativa entre la autonomía de los bancos centrales y la tasa de inflación, que supuestamente habrían sido avaladas por los estudios empíricos realizados desde principios de los noventa⁵⁶⁶. No obstante, no existe una certeza absoluta entre los economistas acerca de que la correlación entre *independencia* de los bancos centrales y estabilidad de los precios sea causal y, a pesar de ello, los frutos de las tesis a favor de la *independencia* de la banca central han sido con celeridad puestos en vigencia en no pocos ordenamientos jurídicos de todo el mundo. Desafortunadamente, la literatura jurídica sobre la

⁵⁶⁵ V. gr., artículo 7j Ley del Banco Central de Bosnia-Herzegovina de 20 de junio de 1997; artículo 30 Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto nº 215 del Congreso de la República); artículos 56 y ss. Ley nº 5/1998 de 31 de enero, del Banco de Portugal; artículos 28 y ss. Ley del Banco Central de Venezuela, de 3 de octubre de 2001.

⁵⁶⁶ En este sentido, GARCÍA DE PASO, "Teoría y evidencia recientes sobre...", *cit.* pág. 37.

independencia de los bancos centrales no ha reaccionado de la misma manera y, en muchos casos, los bancos centrales *independientes* se han convertido en entidades verdaderamente independientes sin levantar la voz de alarma y sin que se advierta acerca de la necesidad de explicar esta situación desde el Derecho y, en su caso, de revisar ese estatuto.

Las tesis que sustentan desde el campo económico la *necesidad* de la independencia de los bancos centrales han querido demostrar, no sólo en la teoría, que la configuración de este estatuto particular reduce la tasa de inflación, sin tener efectos significativos en el comportamiento de otras variables reales de la economía, como el crecimiento económico, el desempleo o los tipos de interés reales⁵⁶⁷. La mayoría de los estudios, tanto teóricos como empíricos,

⁵⁶⁷ REPULLO, "Sobre la independencia..." *cit.* , pág. 87. A esta conclusión llegaron ALESINA y SUMMERS en un conocido análisis donde, tras anotar la relación entre autonomía del banco central y desempeño económico, terminaron concluyendo que "la disciplina económica asociada con la autonomía del banco central reduce el nivel y variabilidad de la inflación, pero no tiene grandes beneficios o costos desde el punto de vista del desempeño macroeconómico real", lo que representaría "al menos un fragmento de evidencia en apoyo de las teorías que recalcan la neutralidad del dinero". Los autores advirtieron que sus resultados no eran concluyentes, y que se hacía necesario un análisis más detallado de la relación entre autonomía del banco central y desempeño real (ALESINA, ALBERTO; SUMMERS, LAWRENCE H., "Autonomía del banco central y desempeño macroeconómico: evidencia comparativa". *Boletín del CEMLA*, julio-agosto 1993, pág. 165); modelos posteriores han querido corroborar estas conclusiones (v. gr., ALESINA y GATTI, "Independent central banks..." *cit.* pág. 200). También, en este sentido, ELJFFINGER, SYLVESTER Y SCHALING, ERIC, *Central bank independence: theory and evidence*. Mimeo-Tilburg University, Tilburg, 1993. Es común en la literatura económica encontrar posiciones en este sentido, como las de OKINA, para quien los

como se ha analizado, se basan en aportar soluciones al problema de la inconsistencia temporal, cuando el nivel de empleo socialmente óptimo sobrepasa el nivel al que tiende el mercado y, por lo tanto, la política monetaria discrecional presenta un sesgo inflacionista. En resumen, se concluye que la sociedad mejoraría su bienestar si las autoridades monetarias fueran capaces de comprometerse antes de que se fijaran los salarios a no llevar a cabo “sorpresas monetarias”⁵⁶⁸. Como se ha analizado, si este compromiso no puede ocurrir —porque el público no cree en la probabilidad de este comportamiento, puesto que con anterioridad las autoridades monetarias no han cumplido con dicho compromiso— surge el problema de la inconsistencia temporal. De ahí que el *enfoque discrecional*⁵⁶⁹, el más exitoso hasta el momento, considere que la sociedad sea capaz de integrar los órganos de gobierno del banco central *independiente* con personas con las preferencias “adecuadas”, y conceder amplia libertad al órgano director, sin tener que rendir cuentas de su actuación ante ninguna institución pública⁵⁷⁰ que

estudios avalarían la idea de que reforzando la *independencia* de los bancos centrales se consigue sin coste reducir la inflación sin, por otra parte, afectar al crecimiento a largo término (OKINA, KUNIO, “The policy objectives and the optimal institutional framework of a central bank”, en KURODA, IWAO (ed.), *Towards more effective monetary policy*. Macmillan, Londres, 1997, pág. 414). Un resumen de las posiciones doctrinales sobre la relación entre independencia de la banca central y economía real —producción económica— se encuentra en POLLARD, “Central bank independence and...” *cit.* págs. 24 y ss.

⁵⁶⁸ NEGRETE, “Teoría de los juegos, independencia de bancos centrales...” *cit.* págs. 402 y 403.

⁵⁶⁹ En apartados anteriores se han visto otras soluciones al problema de la inconsistencia temporal.

⁵⁷⁰ NEGRETE, “Teoría de los juegos, independencia de bancos centrales...” *cit.* pág. 404.

podría, en todo caso, derivar la actuación del banco central a favor de otros intereses que no sea el control de la inflación.

Al respecto, la efectividad del banco central en la lucha contra la inflación dependería directamente de dos elementos, según los modelos teóricos: que el banco central conceda al objetivo antiinflacionista —el principal o, mejor todavía, único de sus objetivos— una mayor importancia relativa que la propia sociedad, y que se alcance el mayor grado de autonomía posible, en particular respecto a los poderes públicos. A ambas consideraciones se realizará una breve referencia a continuación.

Una parte relevante de la literatura económica a favor de la *independencia* de los bancos centrales entiende que no puede existir una absoluta libertad en el diseño de la política monetaria: los bancos centrales no deberían poder establecer los objetivos, sino escoger y aplicar los instrumentos para la consecución de estos objetivos. La finalidad de la política monetaria, esto es, su meta, debe estar impuesta por los gobiernos o los parlamentos⁵⁷¹, o establecerse en las reglas normativas, incluso —como hemos visto— constitucionales. En todos los casos, el objetivo debe ser principal o único: la consecución de la estabilidad de los precios⁵⁷². Tras esta previsión, los bancos centrales deberían poner en marcha los mecanismos de política monetaria en su haber y centrar todo su empeño en conseguir el mínimo sesgo inflacionario posible.

⁵⁷¹ V. gr. BLINDER, *El banco central... cit.* pág. 52.

⁵⁷² Alguno autores, como GARCÍA DEL PASO, consideran que es óptimo que un banco central *independiente* en el que se delega la política monetaria esté más preocupado por la estabilidad de los precios que el Gobierno, pero no es conveniente que el banco central tenga como objetivo único la estabilidad de los precios (GARCÍA DEL PASO, “Sobre la independencia...” *cit.* pág. 99).

Pero el objetivo principal de ejecutar políticas monetarias antiinflacionarias guarda relación directamente con la falta de controles que se defiende para los bancos centrales *independientes*. En efecto, una vez sentado el margen general de discrecionalidad del banco central, puesto que pueden no ser suficientes los mecanismos formales de rendición de cuentas ante los órganos públicos, tampoco puede haber un control sobre si realmente el banco central está persiguiendo ese objetivo antiinflacionario por encima de cualquier otra cuestión. Un banco central que fuera realmente independiente no podría ser evaluado desde criterios externos al propio mercado, puesto que no se enfrentaría a ningún tipo de comparecencia evaluadora frente a instituciones democráticas, ni contaría con más o menos apoyos en una convocatoria electoral, ni sería continuamente vigilado por la opinión pública, aun cuando éste último control no bastaría para su inserción en el Estado constitucional. El único criterio evaluador serían las cifras comparadas de inflación, y no otras, aunque estén íntimamente relacionadas con el bienestar de la sociedad.

En palabras de ISSING, es “evidentemente cierto” que, por regla general, cuanto mayor sea el grado de independencia de un banco central, menor es la tasa promedio de inflación y más pequeñas son las fluctuaciones de los movimientos de los precios⁵⁷³ y esa posición, como se ha analizado, ha sido defendida por gran parte de la doctrina económica, que ha querido demostrar en la práctica la influencia decisiva entre banca central independiente y el control

⁵⁷³ ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 270. No es difícil encontrar entre la doctrina este tipo de aseveraciones sobre la certeza en los resultados de los análisis que se realizan. También para GOODHART, CAPIE, y SCHNADT los bancos centrales han sido, en la consecución de sus objetivos, “notoriamente exitosos” (GOODHART, CAPIE, y SCHNADT, “The development of...”, *cit.* pág. 91).

inflacionario⁵⁷⁴. Pero varios estudios al respecto no son de tal forma categóricos y, o bien concluyen en que no existen pruebas definitivas de que la *independencia* de los bancos centrales garantice un control de la inflación, o bien niegan de raíz tal relación y buscan en otras razones los proclamados éxitos contra la inflación⁵⁷⁵. Por lo tanto, es obligado interpretar con cautela, desde el campo de la economía, la

⁵⁷⁴ V. gr., el análisis empírico de BANAIAAN, LANEY y WILLETT, que concluye en que “los bancos centrales independientes han conducido tras los años de la posguerra políticas monetarias menos acomodadas a las presiones exteriores que las políticas de sus contrapartes menos autónomas; en consecuencia, sus países han experimentado promedios de inflación sustancialmente más bajos” (BANAIAAN, KING; LANEY, LEROY O.; y WILLETT, THOMAS D., “Central bank independence: an international comparison”, en TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, *Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy*. Martinus Hijhoff, Dordrecht, 1986, pág. 213). Un resumen de las “evidencias empíricas” más relevantes, que menciona los estudios de ALESINA y SUMMERS, BANAIAAN, LANEY y WILLET, GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI y CUKIERMAN, WEBB y NEYAPTI puede encontrarse en LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 15 y ss.

⁵⁷⁵ V. gr., POSEN, ADAM S., “Why central bank independence does not cause low inflation”. *Central banking* vol. 4, nº 2, otoño 1993, págs. 51-63, cuyos análisis quieren demostrar que un examen detenido de los datos en las democracias avanzadas en la postguerra revela que ninguno de los mecanismos que explicaría el efecto antiinflacionario de la independencia de los bancos centrales puede sostenerse, sino que éste ha tenido lugar por la fortaleza política del sector financiero (pág. 51). Las tesis de POSEN han sido, a su vez, rebatidas por los autores que mantienen la correlación entre independencia e inflación, como FISCHER, para quien el análisis de Posen puede aplicarse a países como Suiza, pero difícilmente a otros como Brasil (FISCHER, STANLEY, “Central-bank independence revisited”. *The American economic review* vol. 85, nº 2, mayo 1995, págs. 204 y 205).

supuesta correlación entre *independencia* del banco central e inflación⁵⁷⁶.

En primer lugar, la relación entre el nivel de dependencia del banco central respecto del Gobierno y la inflación no se ha demostrado empíricamente en varios casos. Es cierto que los diferentes estudios guardan discrepancias entre ellos a la hora de decidir cuál es el nivel de autonomía de determinado banco central⁵⁷⁷; pero incluso cuando existe cierta coincidencia sobre la dependencia o *independencia*, los análisis destapan casos como el japonés, donde existe un banco central *dependiente* —a un nivel aproximadamente igual al de Gran Bretaña— y, no obstante, el país ha disfrutado de una de las tasas de inflación más bajas del mundo⁵⁷⁸. De hecho, si hay algo cierto es que los estudios empíricos realizados no muestran una *evidencia* en la relación (in)dependencia/inflación, puesto que, como señala URRUTIA, bien podría ocurrir que las correlaciones entre inflación y autonomía del banco central fueran espúreas y recogieran otros factores comunes que explicaran

⁵⁷⁶ Así, v. gr., ERÍAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos centrales...” *cit.* pág. 70.

⁵⁷⁷ GALINDO hace notar la “dificultad y la falta de consenso en gran parte de los países a la hora de determinar el grado de independencia de los bancos centrales, lo cual dificulta, lógicamente, alcanzar una conclusión definitiva respecto a la relación de dicha independencia con otras variables y objetivos”. GALINDO, “La independencia de los bancos centrales...” *cit.* págs. 52 y 53.

⁵⁷⁸ Con todo, en el caso japonés no todos los autores miden por igual su estatuto de autonomía. Pero el comportamiento de la inflación en Japón ha puesto de manifiesto que la correlación negativa entre independencia de los bancos centrales e inflación no es causal (“*Correlation does not imply causation*”; cfr. LASTRA, *Central banking and...* *cit.* pág. 17). Los economistas intentan explicar esta particular característica del Banco de Japón en varias razones, pero en particular en la eficiencia de sus mercados de trabajo (REPULLO, “Sobre la independencia...” *cit.* pág. 87).

simultáneamente la caída de la inflación y el grado de autonomía del banco central. Dicha correlación causal sólo podría conseguirse si se dispusiera de la evidencia que justificara la creencia de que efectos provenientes de la concesión de autonomía a un banco central son independientes de la historia, la costumbre o las tradiciones de cada país⁵⁷⁹, entre otros agentes.

En relación con lo anterior, los factores sociopolíticos de carácter estructural pueden haber determinado que en algunas sociedades se hayan establecido bancos centrales con un alto nivel de autonomía. No se trata sólo de que la *independencia* de los bancos centrales no garantice por ella misma la estabilidad de los precios, y que necesitaría la compañía de una reforma fiscal, disciplina en el mercado de trabajo o un programa creíble de estabilización económica⁵⁸⁰. Además, como explican ERÍAS y SÁNCHEZ, el grado de aversión a la inflación por parte del público puede quebrar la existencia de una relación causal entre *independencia* del banco central e inflación⁵⁸¹. A lo que cabe añadir la propia imperfección de la autonomía, esto es, el elemento *político* de la relación entre poderes. En su voluntad de explicar por qué la independencia del banco central no es causa de la moderación de la inflación, POSEN

⁵⁷⁹ URRUTIA, "Reflexiones sobre la precariedad..." *cit.* pág. 100.

⁵⁸⁰ Elementos económicos que, entre otros, señala LASTRA debe acompañar a la independencia de la banca central para garantizar la estabilidad de los precios (LASTRA, *Central banking and...* *cit.* págs. 17-18).

⁵⁸¹ Los autores ponen el ejemplo alemán, donde la experiencia con la hiperinflación creó un público muy averso a la inflación. Esta oposición frontal podría en última instancia ser la causante de los buenos resultados en materia inflacionista. (ERÍAS y SÁNCHEZ, "Independencia de los bancos centrales..." *cit.* pág. 70). Con todo, la mayoría de los autores responsabilizan a la independencia del banco central alemán del hecho de que el país haya tenido una de las monedas más estables del mundo (v. gr., ISSING, "Independencia del banco central..." *cit.* pág. 269).

afirma que “las instituciones en las sociedades democráticas, aunque sean designadas y constituidas como independientes, son sujetos de presiones habituales a través de amenazas de alteración de sus poderes. Los bancos centrales no son ninguna excepción, aunque los análisis publicados sobre la independencia de la banca central ignoren esta realidad”⁵⁸².

Problema diferente, pero no de menos calado, al que ya se ha hecho referencia, es el de la relación entre la política monetaria y la política fiscal en el marco de las políticas económicas generales. Como afirman varios autores, no pueden separarse las políticas monetarias y financieras como si se trataran de dos instrumentos distintos e independientes de la política económica por la imbricación entre ambas⁵⁸³. Como señala TORRES LÓPEZ, las variaciones en los programas de ingresos y gastos públicos pueden afectar a la cantidad de dinero en la economía, por lo que es necesario tomar en consideración los efectos monetarios de la política fiscal; “al mismo tiempo, la política monetaria, cuando es definida con independencia desde los bancos centrales y tiene como objeto la estabilidad de los precios, condiciona igualmente el alcance posible de la política fiscal”⁵⁸⁴. En un ámbito más amplio, se ha puesto de relieve en la doctrina la necesidad —y las dificultades— de una coordinación internacional de las políticas monetaria y fiscal, fruto de la creciente interdependencia económica⁵⁸⁵.

⁵⁸² POSEN, “Why central bank independence...” cit. pág. 51.

⁵⁸³ V. gr., TORRES LÓPEZ, *Economía política*, cit. págs. 236 y ss; FERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ, PAREJO, GALINDO y CALVO, *Teoría y política monetaria*, cit. págs. 103 y ss.

⁵⁸⁴ TORRES LÓPEZ, *Economía política*, cit. pág. 236.

⁵⁸⁵ Cfr. CALLE SAIZ, RICARDO, *La coordinación internacional de las políticas monetaria y fiscal: una controversia actual*. AC, Madrid, 1991, en particular págs. 1-25.

Esta relación entre política fiscal y política monetaria conlleva que no en todos los escenarios socioeconómicos se considere conveniente la instauración de un banco central *independiente*. Por ejemplo, afirma HERRERA, cuando no existe un consenso básico muy amplio sobre la conveniencia o necesidad del respeto a los equilibrios macroeconómicos para el funcionamiento eficiente de una sociedad democrática —la respuesta probable a la creación de un banco central autónomo sería, en este caso, el recrudecimiento inflacionario—, o cuando el país ha puesto en marcha un programa de estabilización drástica, que requiere de un alto grado de coordinación entre las políticas fiscales, monetarias y cambiarias⁵⁸⁶.

El análisis de CAPOEN, STERDYNIAK y VILLA considera la existencia de una relación entre *ineficacia e independencia* de los bancos centrales: en una economía cerrada, o en la economía mundial tomada globalmente, el hecho de conceder a dos autoridades distintas, con objetivos diferentes, la función de regular la actividad económica, puede conducir a equilibrios poco satisfactorios, donde —en efecto— la inflación puede ser reducida, pero donde los niveles de las tasas de interés y el déficit público serían excesivos por el hecho de que cada autoridad utilice sus instrumentos para contrarias las políticas de su *partenaire*⁵⁸⁷.

Incluso los mismos defensores de la utilidad para la estabilización de los precios de un banco central independiente

⁵⁸⁶ HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág. 23.

⁵⁸⁷ También en una economía abierta, concluye el estudio, la afectación de la política presupuestaria al mantenimiento de la actividad y de la política monetaria en la lucha contra la inflación puede engendrar situaciones de tasas de interés sobrevaluadas y de exceso de déficit público (CAPOEN, FABRICE; STERDYNIAK, HENRI; y VILLA, PIERRE, “Indépendance dels

reconocen que no está claro que los bancos centrales independientes obtengan buenos resultados cuando no se trate de combatir la inflación, sino la deflación⁵⁸⁸ y, si bien la mayoría de los autores considera que la neutralidad de las políticas antiinflacionarias de un banco central independiente sobre la economía real, esto es, que no existe relación entre el carácter independiente de los bancos centrales y el crecimiento económico, lo cierto es que existen estudios, más allá de los analizados en relación con la necesidad de coordinación con entre las políticas monetaria y fiscal, que avalan las dos posiciones⁵⁸⁹. Por lo tanto, las políticas monetarias que determinarían los bancos centrales *independientes* no afectarían exclusivamente a la tasa de inflación en un país sino que, por sí mismas, se harían notar en otros datos económicos, cuyos efectos concernirían a la situación socioeconómica del territorio sobre el que se aplican.

A todo ello, y en relación con lo anterior, cabe insistir en que el hecho de que el mismo grado de *independencia* medida se corresponda con distintas tasas de inflación en diferentes países, como ha puesto de manifiesto la doctrina⁵⁹⁰, puede deberse, desde luego, a la falta de exactitud en las investigaciones empíricas efectuadas y a la intervención de otros elementos, pero también puede obedecer a otras consideraciones y descubre que, aunque pudiera *intuirse*, bajo determinadas condiciones, que existe una

banques centrales, politiques monétaire et budgétaire: une approche stratégique”. *Revue de l’OFCE* n° 50, julio 1994, págs. 100 y 101).

⁵⁸⁸ BLINDER, *El banco central...* cit. pág. 78.

⁵⁸⁹ En efecto, según varios estudios la *independencia* de los bancos centrales tiene efectos escasos o nulos sobre el crecimiento económico (v. gr., GARCÍA DEL PASO, “Teoría y evidencia...” cit. pág. 39). Otras posiciones defienden que la *independencia* de los bancos centrales ejerce un efecto favorable sobre el crecimiento económico (v. gr., ISSING, “Independencia del banco central...” cit. págs. 270 y 271).

⁵⁹⁰ ERÍAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos centrales...” cit. pág. 70.

correlación causal entre *independencia* de los bancos centrales y estabilidad económica, no hay, desde luego, certeza de tan defendida relación⁵⁹¹. No existe, en definitiva, el “amplio consenso” sobre la correlación negativa independencia/inflación que muchos autores siguen afirmando⁵⁹².

En resumen, la literatura económica sobre el papel y la configuración de los bancos centrales respecto a la política monetaria difiere notablemente, y cada vez en mayor medida, en sus fundamentos, y las tesis que sustentan la necesidad de un banco central *independiente* para luchar contra la inflación son, cuando menos, discutidas⁵⁹³. Cabe adelantar que este hecho, en sí, no afecta a la *necesidad* de legitimidad democrática en los bancos centrales, puesto que los requisitos democráticos de un órgano responsable de

⁵⁹¹ En este campo, las diferencias entre los modelos teóricos y las investigaciones empíricas han sido constatadas por varios autores, v. gr., SOLVEEN, RALPH, *Zentralbankpolitik und Zentralbankautonomie. Spielt die Unahängigkeit eine Rolle?* Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel, 1995.

⁵⁹² V. gr., VAUBEL, “The bureaucratic and partisan behavior...” *cit.* pág. 202.

⁵⁹³ Cada vez son más comunes en la literatura económica las discusiones doctrinales sobre posiciones sobre la necesidad y conveniencia de bancos centrales independientes, como la protagonizada por CREEL y STERDYNYAK, por una parte, y THYGESEN, por otra, respecto al concreto caso europeo. Los primeros llegaron a varias conclusiones *en contra* de la *independencia* de los bancos centrales: Europa no sufre de déficits públicos excesivos, y éstos no explican el elevado nivel de las tasas de interés; la política monetaria no cuenta con ventaja comparativa en la lucha contra la inflación; la independencia de la banca central es una potencial fuente de conflictos y de ineficacia. Tesis que rebatió THYGESEN, quien afirmó que los autores “tienen una visión excesivamente idealista de la política presupuestaria y de su utilización para fines de regulación coyuntural” (cfr. THYGESEN, NIELS,

políticas públicas en el Estado constitucional no pueden, de ninguna manera, hacerse depender del grado de efectividad que la falta de legitimidad democrática favorecería, ni siquiera cuando la relación entre independencia del banco central y estabilidad económica fuera evidente. Pero las consideraciones respecto a esta relación sí deben, no obstante, ser tomadas en cuenta tanto por las sociedades —y, de forma principal, legisladores y constituyentes—, que deben decidir sobre el grado de autonomía de su banca central y sobre la posición del objetivo de la lucha contra la inflación en sus prioridades económicas.

**3. ESTADO CONSTITUCIONAL,
PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y BANCOS CENTRALES:
LOS BANCOS CENTRALES AUTÓNOMOS**

*a. El significado político
de la independencia de los bancos centrales*

Teniendo en cuenta, como se ha defendido en las páginas precedentes, que no puede entenderse la independencia de los bancos centrales en su sentido categórico⁵⁹⁴, la justificación de la

“Pourquoi la bance centrale doit être indépendante. *Revue de l'OFCE* n° 54, julio 1995, págs. 101-104).

⁵⁹⁴ Hasta los más acérrimos defensores de una banca central independiente conocen la ilegitimidad de esta independencia y su falta de cabida absoluta no sólo en el Estado constitucional. Por esta causa se defienden conceptos mitigados de *independencia*; v. gr., para BLINDER se trata de asegurar la libertad del banco central para decidir cómo va a perseguir sus objetivos, y la dificultad de revocación de sus decisiones por otra instancia pública.

independencia de los bancos centrales hunde sus cimientos en dos premisas, dadas por ciertas en los modelos teóricos que sustentan estas tesis: por una parte, en la suposición de que los Gobiernos no son capaces de velar la estabilidad económica, principalmente por su incapacidad de tomar medidas antiinflacionistas a largo plazo, y su correlativa falta de credibilidad ante los operadores financieros; por otra, en la consideración de que la labor desarrollada por los bancos centrales es eminentemente técnica, y no política. Premisas, no obstante, que necesitan ponerse en tela de juicio por cuanto el verdadero significado político de la *independencia* de los bancos centrales repercute en la configuración democrática de estas organizaciones.

Por una parte, la independencia de la banca central se sustenta de pleno en la desconfianza de raíz respecto al comportamiento de los Gobiernos, siempre tentados —se manifiesta— a conseguir resultados a corto plazo, a causa de su necesidad de mostrar las mejores cifras de cara a la renovación de la confianza del electorado. La política monetaria requeriría, desde este análisis, de un periodo de tiempo amplio para ejercer sus efectos, y los responsables de tomar las decisiones no pueden observar los resultados de sus actos hasta pasado un considerable periodo de tiempo. Por lo tanto, un banco central independiente evitaría el riesgo de que los Gobiernos pudieran manipular la política monetaria para su utilidad, lo que sería contrario al principio de estabilidad de los precios⁵⁹⁵. Cualquier

Generalmente se predica la *independencia* de los bancos centrales respecto a los poderes públicos, cuando un banco central *independiente* puede, por la discrecionalidad que se le concede, *dependen* de los mercados, en el sentido de *seguir* a los mercados. (BLINDER, *El banco central... cit.* págs. 51-59).

⁵⁹⁵ Nótese que se parte de una verdadera incapacidad para comprometerse; esto es, en términos de FAIR, "la vulnerabilidad de los gobiernos a las

banco central independiente disfrutaría de un diferente ritmo de tiempo que el Gobierno, a menudo enfrentado a unas elecciones, que comportan campañas electorales y evaluación pública de las políticas realizadas, y continuamente escudriñado por la opinión pública⁵⁹⁶. De ello se derivaría la importancia de establecer, como hemos visto, no sólo mecanismos formales —jurídicos— que prohibieran la dependencia de los bancos centrales del resto de poderes públicos, sino incluso los informales —políticos— para evitar una posible influencia *de facto*, que sería nefasta para el *correcto* manejo de la política monetaria, y que deben consolidarse en una verdadera *cultura del comportamiento* contra el intento de influencia externa⁵⁹⁷.

tentaciones de usar la imprenta para satisfacer sus necesidades de financiación y permitir a la inflación, preferible a manifestar medidas fiscales, que genere transferencias de adquisición de poder entre la comunidad” (FAIR, *Relationship between central banks... cit.* pág. 4).

⁵⁹⁶ PAPADIA, FRANCESCO y RUGGIERO, GIANPAOLO, “Central Bank independence and budget constraints for a stable Euro”. *Open economies review* nº 10, 1999, pág. 65. En este sentido, argumenta RUBIO que el logro de la estabilidad requiere de la aplicación tenaz de políticas que demuestren una gran capacidad de resistencia frente a los intereses sectoriales o frente a las corrientes de opinión, que no siempre tienen en cuenta las repercusiones a mediano plazo de ciertas conductas financieras. Tendría, en consecuencia, fundamento encargar la gestión de la política monetaria a una institución que no estuviera directamente expuesta a las presiones de los ciclos políticos y que gozara de un amplio margen de autonomía para el cumplimiento de su cometido (RUBIO, (“El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 27).

⁵⁹⁷ De ahí la aparición de estudios como los de FRATIANNI, HAGEN y WALLER, que —en este caso respecto a la relación principal-agente entre el Gobierno y el banco central— defienden la inconveniencia de cualquier tipo de relación entre los directores de los bancos centrales y los líderes políticos con capacidad de gobierno, puesto que una aproximación informal cercana entre ellos podría conducir a “resultados indeseables”, en particular si tiene

De esta forma, para BLINDER, “los políticos de los países democráticos —y también los que no lo son— no son conocidos ni por su paciencia ni por mirar hacia el futuro lejano. Tampoco lo son los medios de comunicación ni el público. Y ninguno de ellos comprende muy bien los largos letargos propios de la política monetaria. Por lo tanto, si los políticos decidieran la política monetaria sería difícil no sucumbir al pan para hoy, hambre para mañana (es decir, a permitir una inflación demasiado elevada). Sabiéndolo, muchos parlamentos tratan sabiamente de despolitizar la política monetaria”⁵⁹⁸, en ese extraño comportamiento que BUCHANAN denominó el “paradigma Robinson Crusoe”⁵⁹⁹. Una vez más, se utiliza el término *política*

lugar durante periodos electorales (FRATIANNI, MICHELE; HAGEN, JÜRGEN VON; y WALLER, CHRISTOPHER, *Central banking as a political principal-agent problem*. Centre for Economic Policy Research, Londres, 1993, pág. 5). Por su parte, TOMA y TOMA han intentado demostrar que todavía no es posible que, a largo término, un banco central se comporte de manera contraria a los intereses básicos de su *principal*, el legislativo, puesto que prevalecen las formas de actuación propias de un órgano burocráticamente dependiente del Estado (TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, “Central bankers and the issue of independence”, en TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, *Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy*. Martinus Hijhoff, Dordrecht, 1986, pág. 249).

⁵⁹⁸ BLINDER, *El banco central... cit.* pág. 53. Es ilustrativa la metáfora que al respecto utiliza ISSING y que observa a los gobiernos como concedores de la irresistible tentación de financiar el gasto gubernamental imprimiendo billetes, pero que considera ese recurso dañino en última instancia para la sociedad; su comportamiento creando un banco central independiente sería como el de Ulises que, sabiendo que era inútil resistir al hechicero encanto de las sirenas, se hizo amarrar al mástil (ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 278).

⁵⁹⁹ Y que hace referencia al reconocimiento de su propia imperfección frente a posibles tentaciones que se paliarían creando un cuerpo independiente (BUCHANAN, *The limits of liberty*, 1975, citado en LASTRA, *Central banking*

desde el restringido punto de vista de la conflictividad de los partidos políticos en los órganos de poder y en su relación con la sociedad⁶⁰⁰, y no como conjunto de decisiones públicas que afectan al gobierno de una población.

Con todo, la falta de capacidad de compromiso del Gobierno no es la única razón al respecto; otras, menos perfiladas si cabe, responden a las críticas —incluso las que realizan los propios políticos— contra la independencia de los bancos centrales arguyendo la supuesta falta de voluntad de los decisores públicos de asumir mayores responsabilidades⁶⁰¹, en particular cuando requiere esfuerzos suplementarios de capacidad y formación al tratarse de materias altamente técnicas. Lo que casaría con las conclusiones del estudio empírico de MOSER sobre la delegación monetaria en un

and... cit. pág. 20).

⁶⁰⁰ De la desconfianza de los Gobiernos, además, parece desprenderse la conclusión de que únicamente los técnicos que conducen los bancos centrales independientes pueden resistirse a la consecución de objetivos a corto plazo, cuando el propio BLINDER reconoce que los gestores de los bancos centrales son seres humanos y quieren ser evaluados favorablemente (BLINDER, *El banco central... cit. pág. 58*).

⁶⁰¹ De esta manera, FERNÁNDEZ afirma que “el hecho de que cada debate público termine siempre en puras palabras demuestra la ambivalencia en la que los políticos acostumbran a moverse” en el asunto de la independencia de los bancos centrales. “Sus críticas no son, por ello, demasiado creíbles, porque no son consecuentes (...) En el fondo, como se ha advertido muchas veces, lo que les ocurre es que no encuentran, ni pueden encontrar, la fórmula adecuada para cuadrar el círculo, es decir, para sujetar los bancos centrales y someterlos a su estricto control, sin que ello haga recaer al propio tiempo sobre sí mismos el peso de una mayor responsabilidad que no desean asumir y que, por el momento, la atipicidad que tanto critican les permite cómodamente eludir” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, “La autonomía de los bancos centrales”. *Papeles de economía española* n° 43, 1990, pág. 3).

banco independiente como vía de resolución de un conflicto sobre el que dos cuerpos con decisión política mantienen posturas diferentes⁶⁰².

La segunda de las premisas, todavía más simple que la primera, se fundamenta en la creencia de que la elección de los objetivos e instrumentos de la política monetaria, teniendo como meta la estabilidad monetaria, no comporta un elemento subjetivo considerable en la selección y ejecución de los instrumentos al alcance del banco central; esto es, no se trata propiamente de *política*, por lo cual puede estar en manos de técnicos independientes y suficientemente preparados, que saben en todo momento cómo actuar para la consecución de los objetivos macroeconómicos propuestos. El —en términos de VOLCKER— *triumfo de la banca central*⁶⁰³ se fundamenta, justamente, en el gobierno de la política monetaria por los *tecnócratas*⁶⁰⁴, término que da nombre a los

⁶⁰² MOSER analiza las condiciones institucionales necesarias para que los decisores políticos confíen en un banco central independiente la política monetaria. La independencia legal de los bancos centrales es significativamente más alta en aquellos países de la OCDE cuyo proceso legislativo está caracterizado por un amplio sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). “La delegación [de la política monetaria en un banco central independiente] sólo es creíble si existen al menos dos participantes con derecho a veto en el proceso legislativo, y si están en desacuerdo en algunas cuestiones sobre política monetaria. De otra manera, la decisión sobre el banco central puede siempre anularse por los legisladores (MOSER, PETER, “Checks and balances, and the supply of central bank independence”. *European economic review* n° 43, 1999, págs. 1569-1593).

⁶⁰³ VOLCKER, *The triumph of central banking?* cit.

⁶⁰⁴ Término ampliamente usado por la doctrina, v. gr., BLINDER, *El banco central...* cit. pág. 65). El profesionalismo, la continuidad y la cooperación internacional es lo que, para VOLCKER, han conseguido el respeto y la

expertos que supuestamente sólo ocupan los cargos directivos para aplicar una labor objetiva donde la capacidad de decisión no técnica es insignificante. Término que, por otra parte, esconde que los dirigentes de la política monetaria son, en el sentido más riguroso del término, verdaderos *políticos*⁶⁰⁵ aunque en la mayoría de las ocasiones se desmarquen de este calificativo⁶⁰⁶.

Ya se ha defendido en páginas precedentes que la política monetaria es una *función de gobierno* y, por ello, debe estar en manos de un órgano público legitimado para ejercer la competencia. Como hemos visto, la opción de políticas antiinflationarias cuenta con su repercusión en la economía general, además de su propio *propósito*⁶⁰⁷. En este sentido, NEGRETE ha afirmado que el fortalecimiento durante las últimas décadas de la independencia de los bancos centrales respecto de los Gobiernos ha implicado una mayor supeditación de los objetivos de empleo y producción al de inflación⁶⁰⁸ lo que, además, afecta a la distribución de los ingresos⁶⁰⁹.

influencia de que disfruta en estos momentos la banca central (VOLCKER, *The triumph... cit.* pág. 6).

⁶⁰⁵ HERRERA afirma que “si la autoridad monetaria tiene un horizonte de planeación de más largo plazo, que vaya más allá de la próxima elección presidencial, y si su posición no está directamente sujeta a un veredicto político-electoral, entonces es probable que las decisiones monetarias se adopten más técnicamente”; el autor afirma también que las autoridades del banco central debe ser “un equipo de carácter esencialmente técnico” (HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág. 22).

⁶⁰⁶ Aunque el término aparezca en juegos comparativos, como el que realizan GOODHART, CAPIE, y SCHNADT cuando afirman que “los bancos centrales (y los banqueros) son, en general, respetados y admirados, considerablemente más que el resto de políticos del aparato estatal” (GOODHART, CAPIE, y SCHNADT, “The development of...”, *cit.* pág. 91).

⁶⁰⁷ TORRES LÓPEZ, *Economía política*, *cit.* págs. 422 y ss.

⁶⁰⁸ NEGRETE, “Teoría de juegos, independencia de bancos centrales...”, *cit.* pág.397. Diversos análisis económicos parten ya de la relación entre éstas y

Además, como también hemos visto, es obvio —y los estudios económicos lo deben tener en cuenta⁶¹⁰— que no todas las prioridades de política económica de un país son las mismas; incluso que lo que se puede considerarse más conveniente para el país en un momento dado puede ser contraproducente en otras circunstancias. En ese sentido, el significado político de la inclusión de un estatuto

otras variables económicas; *v. gr.* el estudio basado en el modelo de Rogoff desarrollado por ELJFFINGER y otros, tras el análisis de diecinueve países industriales durante el periodo 1960-1993 (ELJFFINGER, SYLVESTER, HOEBERICHTS, MARCO y SCHALING, ERIC, “Optimal central bank conservativeness in an open economy”. *Public choice* n° 105, 2000, págs. 339-355).

⁶⁰⁹ IVERSEN pone de manifiesto que desde finales de la década de los setenta, las democracias industrializadas más avanzadas han adoptado regímenes monetarios restrictivos, algunos en respuesta a presiones económicas externas. De acuerdo con la teoría económica estándar, estas políticas monetarias no han tenido apenas efectos en las variables económicas reales, pero ha ayudado a reducir la inflación. El autor presenta el problema desde un prisma alternativo: “teniendo en cuenta el marco salarial en cuyo contexto se han aplicado estas políticas monetarias, el conservadurismo del régimen monetario puede haber tenido importantes efectos tanto en el desempleo como en la distribución de los ingresos” (IVERSEN, TORBEN, “Wage bargaining, central bank independence, and the real effects of money”. *International organization* n° 52, 3, verano 1998, pág. 497). También, en este sentido, *cfr.* CUKIERMAN, ALEX y LIPPI, FRANCESCO, *Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment. Theory and some evidence.* Center for Economic Research, Tilburg, 1998, pág. 36

⁶¹⁰ Como advierte ISSING (ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 273). Las diferencias en las prioridades de cada país en política económica, afirma GÖKBUDAK, guarda especial relevancia en el análisis de la relación entre el funcionamiento económico del país y el estatuto de su banco central (GÖKBUDAK, *Central bank independence, the Bundesbank experience... cit.* pág. 1).

autónomo particular para el banco central responsable de la política monetaria en determinado ámbito es claro: se prioriza determinada política económica, aquella que coloca en primer lugar las medidas antiinflacionarias, y reduce el juego de las posibilidades económicas al conjunto de políticas que no contravenga aquéllas⁶¹¹, lo que a su vez afecta al comportamiento de los agentes sociales, muy condicionado por las informaciones que reciben del banco central⁶¹². En referencia a la Reserva Federal norteamericana, en su estudio sobre el proceso de toma de decisiones, KANE concluye que este banco central actúa primero y principalmente como un animal político, y que sus estrategias de control y su configuración burocrática (su independencia, la aceptación de imposibles objetivos políticos y sus oscuras formas de autoridad interna) “sirven definidos fines políticos”⁶¹³.

⁶¹¹ Como afirma STIGLITZ, “la razón más ostensible para delegar la responsabilidad en política monetaria a un grupo de expertos es que las decisiones tienen que ver mayormente en cuestiones técnicas, donde los políticos no pueden implicarse. Pero las decisiones que realiza un banco central no son sólo técnicas: tienen que ver con intercambios, valoraciones sobre si los riesgos de la inflación merecen los beneficios del descenso del desempleo. Estos intercambios implican valores” (STIGLITZ, “Central banking in a...” *cit.* págs. 216-217).

⁶¹² Así lo demuestran CUKIERMAN y LIPPI, para quienes si los sindicatos se preocupan por la inflación, el banco central influye en su marco salarial afectando a la percepción que tienen los sindicatos del impacto que sobre la inflación cuentan sus acciones individuales. “Por lo tanto, un banco central más conservador induce a un comportamiento salarial más agresivo por parte de los sindicatos, reduciendo el impacto de sus decisiones en el marco salarial sobre la inflación” (CUKIERMAN y LIPPI, *Central bank independence, centralization of wage bargaining...* *cit.* pág. 36).

⁶¹³ KANE, EDWARD J., “Politics and Fed policymaking: the more things change the more they remain the same”, en TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, *Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy*. Martinus Hijhoff, Dordrecht, 1986, pág. 197.

Pero no sólo la elección del objetivo incorpora una carga política decisiva pues, a la postre, es una decisión del legislador o del constituyente la prioridad entre objetivos macroeconómicos. Más clara se muestra la opción política en la selección de los instrumentos monetarios en la batalla contra la inflación, que no es una decisión exclusivamente técnica. Como afirma BLINDER, el problema teórico de elegir el mejor instrumento monetario es en principio sencillo: se puede formular y resolver el problema de la optimización dinámica apropiado, calcular el valor minimizado de la función de pérdida y seleccionar el *minimum minimorum* para determinar el instrumento óptimo. De esta forma, en efecto, la elección sería exclusivamente técnica, pero el propio autor afirma respecto de este método que “en la práctica, se trata de una prodigiosa hazaña técnica que raras veces se lleva a cabo. Estoy bastante seguro de que ningún banco central ha seleccionado nunca su instrumento de esta forma”⁶¹⁴. Ni siquiera en el establecimiento del plazo para la consecución de los objetivos macroeconómicos deja de haber una relevante repercusión sobre la economía nacional y, por ende, en los ciudadanos.

El componente *tecnocrático* de los bancos centrales *independientes* no es, por fuerza, diferente del que existía en el modelo de banco central dependiente. El hecho de que haya tenido lugar un cambio institucional con el aumento de la autonomía de los bancos centrales no implica que se produjese un sustancial avance en la evolución de la política monetaria; como han probado BAIN y HOWELLS, las prácticas en política monetaria que se aplicaban a finales de los noventa eran las mismas que en los setenta, por lo que la economía monetaria se habría revelado como una ciencia degenerativa, que prefiere rescatar los puntos de vista del pasado antes que desarrollar nuevas formas y comprender un mundo

⁶¹⁴ BLINDER, *El banco central... cit.* pág. 26.

complejo y cambiante. De hecho, como insisten los autores, la principal conclusión de estos años en la corriente más seguida de política monetaria, esto es, la confianza en los mercados, implica dejar de resolver cuestiones tan políticas como la distribución de la renta⁶¹⁵.

Un problema que entra en otros campos es el predominio final de las normas explícitas o de las *nuevas* normas, según la mencionada definición de BLINDER. Pero, en uno u otro caso, de poco servirá si no se establecen los mecanismos de control democrático que evalúen y, en última instancia, decidan acerca de la política monetaria. El gobierno de un banco central por las normas y por las personas puede acabar en el mismo resultado si desde los resortes del Estado no se crean los mecanismos de seguimiento y control necesarios para evaluar y coordinar las políticas económicas generales. En ambos casos, la arbitrariedad no sólo no se coarta, sino que *de facto* se promueve.

El diseño y ejecución de la política monetaria por parte de los bancos centrales podría intentar realizarse, como hemos visto defiende el *enfoque antiguo*, encasillando la labor del órgano en determinadas reglas, en vez de asumir que puede ejercer sus funciones gozando de la máxima discrecionalidad. A través del Derecho —incluso del más protegido de todos los derechos, el constitucional— se instaurarían determinadas normas que limitaran las opciones sobre la oferta monetaria, lo que evitaría la discreción en el manejo de la política monetaria. Normas monetarias que debían ser “definidas, simples (al menos al principio) y expresivas de la fuerza, conveniencia, preferencia y razonabilidad de los sentimientos populares” y que, a su vez, eran propias de un sistema

⁶¹⁵ BAIN y HOWELLS, “La política monetaria y la renovada...”, *cit.* págs. 61 y 70.

democrático⁶¹⁶. En definitiva, la posibilidad de conseguir un gobierno de las leyes en vez del de los hombres en la dirección de la política monetaria⁶¹⁷.

Es este margen de discrecionalidad, si bien con otros efectos, debe contarse con lo que han denunciado los defensores de la *elección pública* al introducir en el debate la hipótesis que puede resumirse, con ISSING, en que los administradores del banco central no actúan en interés del pueblo, sino que, en contra del mandato que se les determina, hacen mal uso de su cargo y de su margen de maniobra en busca de sus propios intereses⁶¹⁸. En efecto, sin los suficientes mecanismos de control, los bancos centrales serían un ejemplo claro de burocracia que actúa a favor de decisiones personales las más de las veces, sin tener en cuenta el mandato original que les impone el pueblo, puesto que no hay medios para

⁶¹⁶ SIMONS, HENRY C., "Rules versus authorities in monetary policy". *Journal of political economy* n° 44, febrero 1936, pág. 29.

⁶¹⁷ FRIEDMAN, "Should there be..." *cit.* pág. 239. En definitiva, puesto que las leyes señalaban objetivos más que métodos, se trataba de ocultar la actuación *independiente* de los bancos centrales en el cumplimiento estricto de la ley. Como se podrá analizar, el modelo de bancos centrales *independientes* que actualmente predomina ha contado en buena parte con las propuestas de los dos enfoques: la ley determina los objetivos y el banco actúa independiente del Gobierno para su consecución.

⁶¹⁸ ISSING, "Independencia del banco central..." *cit.* pág. 275. Como afirma KEECH, la moderna política económica ha dado un paso de gigante reconociendo que los que deciden políticas públicas pueden tener otras motivaciones privadas, como el aumento de sus posibilidades de reelección, de sus ingresos o de una concepción particular de lo que la política debería ser (KEECH, WILLIAM R., *Economics politics. The cost of democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pág. 212).

controlar su actividad⁶¹⁹. Los defensores de la mayor de las autonomías para el banco central —abogando por el estatuto independiente de sus autoridades que les otorgue un amplio margen de maniobra más que en la regulación minuciosa por parte de las normas— alegan que ese favoritismo del beneficio económico personal en contra del general, aunque debe tomarse como un riesgo, resulta mitigado por otro beneficio personal no económico: el referido al *prestigio* de la persona. En palabras de ISSING, “la probabilidad de tales divergencias decrece en la medida en que el ansia por el prestigio personal (...) queda mejor y más confiablemente satisfecha, medida por el éxito y la calidad de los responsables en el mantenimiento de la política monetaria”⁶²⁰. No hay duda de que se trata de una explicación extremadamente simple, y que ni jurídicamente ni políticamente aporta razón seria alguna respecto a la cuestión.

⁶¹⁹ El comportamiento de los decisores públicos del banco central no diverge particularmente del resto de la Administración pública, y algunas condiciones favorecen que los bancos centrales busquen aumentar su plantilla o actúen *partidariamente* en su gestión de la política monetaria. Al respecto, cfr. el análisis de VAUBEL, ROLAND, “The bureaucratic and partisan behavior of independent central banks: german and international evidence”. *European journal of political economy* vol. 13, 1997, págs. 201-224.

⁶²⁰ Lo que explica, por otra parte, que bajo el impacto de las expectativas públicas las personas nombradas al frente del banco central pueden cambiar la óptica del interés y mantener un diferente al que defiende el ente responsable de su designación; a este proceso lo denomina ISSING el *efecto Becket*, en alusión al hombre de confianza de Enrique II de Inglaterra que pasó de ser defensor de los intereses del rey y convertirse en guardián de los intereses de la iglesia cuando fue designado por el propio monarca como arzobispo de Canterbury (ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 275). Cfr. asimismo VAUBEL, “The bureaucratic and partisan behavior...” cit. pág. 202 y ss.

El enfoque a favor de la limitación normativa fue, desde el mismo momento que apareció, fuertemente discutido en el campo de la política monetaria por parte de los defensores de la discrecionalidad que, sin cuestionar el fundamento del modelo económico, afirmaban que la función de la banca central sólo podía realizarse con éxito con unas autoridades que pudieran tomar decisiones sin restricciones normativas⁶²¹. En 1957, SAYERS afirmaba que “trabajar bajo una norma es la antítesis de la banca central. Un banco central es necesario únicamente cuando la comunidad decide que es necesario un componente discrecional. El gobernador del banco central es el hombre que ejerce esta discreción, no la máquina que trabaja de acuerdo con la norma”⁶²².

Actualmente, para los defensores de la flexibilización de la norma que regula la banca central, las expectativas que levantó la afirmación del predominio de la ley sobre la arbitrariedad de las personas hace tiempo que dejó paso a la desilusión, y acabó en resignación, puesto que —como era de prever— no se ha encontrado ninguna regla ideal, confiable *ex ante* en cualquier circunstancia, y quedan pocas razones para creer que la economía encontrará dicha regla en el corto plazo⁶²³. Pero, con independencia de que fueran propuestas ingenuas y voluntaristas⁶²⁴, que obtuvieron poco eco en la práctica, no ocultaban que el manejo de la oferta monetaria es una verdadera *política* y, en ese sentido, formalmente buscaba la

⁶²¹ Un resumen de los primeros fundamentos del debate se encuentra en SIMONS, “Rules versus authorities in...”, págs. 1-30.

⁶²² SAYERS, R. S., *Central banking after Bagehot*. Oxford University Press, Oxford, 1957, pág. 1.

⁶²³ ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* págs. 275 y 276.

⁶²⁴ Como las define URRUTIA (URRUTIA, “Reflexiones sobre la precariedad...” *cit.* pág. 98).

legitimidad en la cobertura jurídica de los límites del órgano responsable de la política monetaria.

Las reglas han evolucionado hasta convertirse en los fines que actualmente cuentan las leyes de los bancos centrales autónomos, incluso aquellas Constituciones que incorporan este estatuto. En efecto, en la actualidad, como señala BLINDER, estas reglas se parecen bastante o son iguales a las obligaciones legales de los bancos centrales, pero han dejado de ser propiamente reglas para pasar a constituir, más bien, objetivos, que pueden exigir un elevado grado de discrecionalidad para alcanzarlos. Conseguir el objetivo propuesto y mantenerlo requiere sin lugar a dudas juicios de valor y adaptación a los cambios de las circunstancias, es decir, discrecionalidad⁶²⁵. Este autor señala que últimamente el debate acerca de las reglas toma diferentes caminos. Los nuevos argumentos a su favor —y que lo acercan a la defensa de la *independencia* de los bancos centrales— ya no se basan en la ignorancia de las autoridades ni en la picaresca del Estado; por el contrario, en realidad suponen que todo el mundo, incluso las autoridades, conocen cómo funciona la economía, así como que los objetivos del Gobierno —menor inflación— coinciden con los de la gente, y que todo el mundo tiene expectativas racionales. Si esto es así, el público comprende qué se propone el banco central y la política monetaria no puede producir brechas sistemáticas entre la inflación efectiva y la esperada⁶²⁶. Las nuevas reglas son, pues, otras, menos explícitas, en mayor medida sutiles y basadas en la racionalidad de los gestores de la política monetaria.

Ahora bien; esta racionalidad que se le supone a la banca central no se explica por qué no puede predicarse de los Gobiernos si efectivamente, como parte la citada teoría, éstos no son ignorantes ni

⁶²⁵ BLINDER, *El banco central... cit.* pág. 37.

⁶²⁶ *Ibidem*, , págs. 38 y 39.

pícaros, y conocen los entresijos de la economía. Si un banco central *independiente* es capaz de colmar las expectativas racionales de los ciudadanos, en mayor grado debería ser apto para ello el Gobierno quien, además, se enfrenta a unos en ocasiones rigurosos controles dentro del sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos, controles que no están presentes en el caso del banco central independiente. De esta manera, el nuevo debate, al eliminar la principal razón de la que partían los defensores del enfoque antiguo —esto es, la desconfianza ante las autoridades electas—, hace desaparecer de raíz la principal razón por la que se defiende la independencia de los bancos centrales.

Los defensores de la independencia de los bancos centrales niegan que sea conveniente retornar dicha competencia a los Gobiernos y, con ello, incorporan implícitamente la hipótesis de que el Ejecutivo, al actuar racionalmente, es consciente de su debilidad y prefiere mantener la competencia monetaria en el banco central *independiente*⁶²⁷. Aunque reconocen que históricamente los bancos centrales han cometido errores graves⁶²⁸, y que la economía no ha

⁶²⁷ Nótese que, indirectamente, estas posturas, tanto en su versión antigua como moderna, cuestionan la oportunidad y capacidad de la toma de decisiones en una democracia por mayoría, esto es, el mismo fundamento del sistema democrático.

⁶²⁸ Agravados, si es posible, por la concentración de poder. Como afirma STIGLITZ, “la concentración de poder en las manos de un solo individuo está relacionado con la falibilidad (...). Algunos gobernadores de bancos centrales pueden tener valores ampliamente reflejados en la sociedad en su conjunto. Pero eso mismo se afirma de los dictadores. Un principio fundamental de la filosofía democrática es que no puede haber concentración de poder en manos de una sola persona; esto, también, implica fundamentalmente al hecho de la humana capacidad de errar (STIGLITZ, “Central banking in a...” *cit.* pág. 216). La posibilidad de error ha estado presente, y se ha formalizado, en la gestión de la política monetaria

podido suministrar recetas infalibles para los problemas que se le plantean, lo que importa es que estos errores no han sido fruto de la oportunidad política, que son los que cometen habitualmente los Gobiernos⁶²⁹. Para ISSING, no sólo los diferentes Gobiernos son los culpables de las equivocaciones que en política monetaria han podido tener los responsables de la política monetaria, por cuanto han sido los Gobiernos los que han nombrado a las autoridades correspondientes, sino que los resultados específicos —deficientes, se entiende— en política financiera “no arguyen en pro de ampliar las responsabilidades inmediatas de los gobiernos para incluir la política monetaria”⁶³⁰. Aún más, algunos estudios, como el de BAGHERI y HABIBI, intentan demostrar que existe una relación —*correlación*— entre independencia de los bancos centrales, libertades políticas y estabilidad política⁶³¹.

en todos los tiempos. Al preguntarse por qué ocurren algunos resultados en el desarrollo de la política monetaria, MELTZER encuentra dos respuestas: primero, porque los bancos centrales, los políticos y otros decisores mantienen un conjunto de creencias que usan para interpretar acontecimientos y decidir acciones que deben tomarse o evitarse; segundo, porque el reconocimiento de los errores y la revisión de las creencias básicas a menudo es lento y costoso (MELTZER, ALLAN H., “On making monetary policy more effective domestically and internationally”, en KURODA, IWAO (ed.), *Towards more effective monetary policy*. Macmillan Press, Londres, 1997, pág. 6)

⁶²⁹ RUBIO, “El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 28.

⁶³⁰ ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 276.

⁶³¹ Basándose en los más conocidos índices de medición de la independencia de los bancos centrales, BAGHERI y HABIBI analizan el impacto de factores políticos sobre la autonomía de la banca central en economías insustanciales y desarrolladas, y llegan a la conclusión que un índice relevante de independencia legal del banco central guarda una correlación positiva con las libertades políticas y las estabilidad política (BAGHERI, FATHOLLA M. y HABIBI, NADER, “Political institutions and central

b. *El significado jurídico
de la independencia de los bancos centrales*

Como hemos tenido oportunidad de analizar, el denominador común de un banco central *independiente* es la creación de mecanismos que escapen de las instrucciones del Ejecutivo y eviten el control por parte de otras esferas de poder público, que deberían dejar en manos del *público* —el mercado, se entiende—. Hasta el punto de que el banco central es más autónomo —más cercano al grado ideal de independencia— cuanto más difíciles o ausentes sean este tipo de controles tanto, hemos visto, en el ámbito político como jurídico.

Así es como han respondido la configuración de algunos bancos centrales en nuestros días, en un alarde de ingeniería institucional de nuevo cuño, en la mayoría de los casos sin precedentes. Es necesario destacar al respecto que del campo de la economía institucional se ha advertido de que la introducción de instituciones macroeconómicas puede ser algo precario y hasta peligroso, salvo que estén sostenidas por convenciones sociales⁶³². La aparición de los bancos centrales *independientes* es, en este sentido, en la mayoría de los casos —salvo aquellos en que existe un proceso histórico consolidado o una fuerte demanda social— fruto de la ingeniería económica aplicada a la institucionalización macroeconómica, y han necesitado para ello de la debida cobertura jurídica, en algunos casos, los menos, constitucional. Lo que ha supuesto la introducción de una institución novedosa, poco estudiada

banc independence: a cross-country analysis". *Public choice* n° 96, 1998, págs. 187-204).

⁶³² URRUTIA, "Reflexiones sobre la precariedad..." *cit.* pág. 112.

desde el análisis jurídico y sin ninguna tradición, en la toma de las más altas decisiones económicas del país. El significado jurídico de la *independencia* de los bancos centrales concierne, desde este prisma, a los problemas de legitimidad democrática de dicha *independencia*, directamente conectado con la relación entre el banco central independiente y el resto de poderes públicos⁶³³.

El *olvido* de las implicaciones del principio democrático en todos los rincones de la Administración pública en un Estado constitucional ha producido las más diversas propuestas de *compensación* de la naturaleza no democrática de cualquier ente público independiente; esto es, la posibilidad de la *independencia* de los bancos centrales en democracia⁶³⁴. En particular, con

⁶³³ Así, v. gr., LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 55.

⁶³⁴ Un panorama general de esta *compensación* nos la ofrece BLINDER. Para este autor, la asignación de demasiado poder a tecnócratas que no deben pasar por un proceso electoral no contradice los principios de la democracia porque “si se asigna bien este poder, no necesita ser antidemocrático”. Seis puntos justifican esta visión: el hecho de que, incluso en sistemas democráticos, algunas cuestiones se restringen a un manejo por parte de altos niveles, sin que entre en las batallas legislativas diarias; el hecho de que los objetivos básicos del banco central hayan sido elegidos por políticos elegidos, y no por los propios tecnócratas; la credibilidad del banco central, consecuencia de que el público cuente con el derecho a solicitar honestidad de su banco central; en relación con lo anterior, la responsabilidad —*accountability*— o simplemente apertura; el hecho de que el gobernador del banco central sea elegido por el Presidente; y la posibilidad, que el propio Blinder considera que es usada muy raramente, de que las decisiones del banco central sean reversibles, y que los políticos mantengan esta posibilidad (BLINDER, ALAN S., “Central banking in a democracy”. *Economic Quarterly* vol. 82, n° 4, otoño 1996, págs. 10-12). Aun considerando que al análisis de BLINDER no tiene en cuenta los elementos de control, debe notarse que su concepto de *independencia* del banco central no es, desde luego, el de desvinculación del poder público; concepto

anterioridad se ha hecho referencia de cómo se ha querido ver en la *credibilidad* y en la correlativa *transparencia* de los bancos centrales un criterio de legitimidad democrática de su independencia⁶³⁵; esto es, el constante escrutinio implícito de la opinión pública se concibe como el principal entre los escasos mecanismos de control de la acción de las autoridades del banco central⁶³⁶, puesto que la credibilidad *requiere* de mecanismos de control, y se resiente cuando éstos son imperfectos⁶³⁷.

Aunque, como advierte URRUTIA, nadie garantiza que un banco central, aun siendo independiente, quizá no pueda alcanzar la credibilidad necesaria, o pueda perderla de repente si llega a alcanzarla, o quizá imponga a la economía unos costes muy grandes en su intento por alcanzarla⁶³⁸, no es éste punto el importante, sino el fallo irremediable con que estos conceptos cuentan desde su misma formulación: como hemos visto, no se trata de una credibilidad y una transparencia —incluso cuando las haya, lo que por sí mismo también es dudoso⁶³⁹— *democráticas*, esto es, institucionalizadas frente a los poderes públicos, en los que delega *irrenunciablemente* la

que se encuentra en la raíz de las pregunta que muy a menudo se realiza desde el campo de la economía: “¿Cuán independientes deben ser los bancos centrales?” (v. gr., STIGLITZ, JOSEPH, “Central banking in a democratic society”. *De Economist* n° 146, 1998, pág. 201).

⁶³⁵ BLINDER, *El banco central... cit.* págs. 65 y 73.

⁶³⁶ HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág. 23.

⁶³⁷ LIPPI, FRANCESCO, *Central bank independence... cit.* pág. 23 y ss.

⁶³⁸ URRUTIA, “Reflexiones sobre la precariedad...” *cit.* pág. 112.

⁶³⁹ En palabras de STIGLITZ, “más allá la transparencia —apertura— se reconoce como un aspecto central de los procesos democráticos. No puede haber un efectivo gobierno democrático sin información. Per los bancos centrales aún continúan operando en secreto” (STIGLITZ, “Central banking in a...” *cit.* pág. 216).

soberanía los elementos de control sobre los decisores políticos⁶⁴⁰. Se trata de mecanismos de control social excesivamente amplios y no institucionalizados, donde no se incluye un verdadero escrutinio del funcionamiento y decisiones del banco central, a través de mecanismos institucionalizados y por parte de los órganos públicos democráticamente legitimados para desempeñar esta labor de control político.

También, como hemos visto, en el establecimiento de un objetivo único —la estabilidad de los precios— por medio de un mandato legal claro ha querido verse la contrapartida a la *independencia* del banco central⁶⁴¹. Para GUTIÁN, establecer un claro objetivo único para la política monetaria en la regulación de un banco central es un aspecto crucial en la relación que debe existir entre el privilegiado estatuto autónomo del banco central y la rendición de cuentas que la *independencia* conlleva⁶⁴². El objetivo legal serviría, por lo tanto, de criterio válido de legitimidad.

⁶⁴⁰ Control que, desde luego, sería fraudulento si no se aplicara con la intensidad necesaria. Para mitigar este control y convertirlo en una mera supervisión, algunos autores han propuesto que el banco central exclusivamente debe proveer de una justificación de sus acciones al parlamento, y aproximan el control democrático al control general que realiza la sociedad o instituciones varias. De este modo, señala LASTRA que “el parlamento no debería ser capaz de cambiar decisiones tomadas; la supervisión del banco central debe significar que será requerido para dar cuenta de su actuación, ante el Parlamento y ante el público. El banco central será juzgado por la razonabilidad de sus acciones por el parlamento, por el ejecutivo y por la opinión pública (LASTRA, *Central banking and...* cit. pág. 55).

⁶⁴¹ ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 277.

⁶⁴² GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” cit. pág. 160.

No hay que olvidar que, como los propios economistas reconocen⁶⁴³, cualquier gobierno democráticamente elegido persigue varios objetivos al mismo tiempo, y que el Ejecutivo puede —legítimamente, por otra parte— inclinarse por mejorar la evolución de la producción y del empleo, aunque sea a costa de renunciar a políticas monetarias antiinflacionistas, incluso en el caso de que haya anunciado previamente la prioridad de este último tipo de políticas. Esta diversidad de los objetivos justificaría, a decir de los economistas defensores de la postura de los bancos centrales *independientes*, la creación de un banco central con un objetivo único, puesto que lo contrario mermaría la credibilidad del banco central⁶⁴⁴. La preeminencia del objeto único —esto es, la procura de la estabilidad monetaria— se funda, en términos de ISSING, en la convicción de que en una sociedad que desee mantener el valor del dinero, los conflictos con otros objetivos macroeconómicos no serán de larga duración, sino de corto plazo⁶⁴⁵.

Con independencia de que no puede darse por supuesto que la voluntad general sea, por encima de cualquier otro coste —y, en particular, coste social— la procura de la estabilidad de los precios, dichas posturas no pueden olvidar que este objetivo debe, en un Estado democrático, coordinarse con el resto de políticas públicas económicas para colaborar en los fines del Estado, incluso a costa de la credibilidad, puesto que la lucha contra la inflación no es, ni mucho menos, la única de las metas macroeconómicas del Estado

⁶⁴³ V. gr., ERÍAS Y SÁNCHEZ, “Independencia...” *cit.* págs. 67 y 68.

⁶⁴⁴ En palabras de ERÍAS Y SÁNCHEZ, “si admitimos que esta oscilación de la atención de los gobiernos entre varios objetivos constituye uno de los problemas fundamentales que se encuentra en la base de la credibilidad, la creación de un banco central en cuyo estatuto jurídico se establezca con precisión un único objetivo (estabilidad de los precios) se muestra a todas luces deseable” (ERÍAS Y SÁNCHEZ, “Independencia...” *cit.* pág. 68).

democrático. No se trata ya de establecer una *prioridad* de objetivos donde unos salgan favorecidos a costa de otros y que, en caso de que tenga lugar, requiere de la mayor protección jurídica, sino de *coordinación* de objetivos para que el resultado global sea el más favorable para el país⁶⁴⁵. Esta es, como argumenta HERRERA, una de las eventuales desventajas de la autonomía: la dificultad de coordinación entre las políticas fiscal, monetaria —incluso cambiaria— cuando éstas dependen de organismos que en determinado momento pudieran tener objetivos distintos⁶⁴⁷, lo que colabora en contra de que se consiga cualquiera de ellos⁶⁴⁸ y que, a

⁶⁴⁵ ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 276.

⁶⁴⁶ Afirma RUBIO que la estabilidad económica no puede alcanzarse por medio de la actuación solitaria de la política monetaria, mientras se deja a los otros instrumentos la consecución de los restantes objetivos, y que lo objetivos globales de la política económica requieren el concurso concertado de todos sus instrumentos (RUBIO, “El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 28). Es difícil mantener, como afirma el autor, que esta *concertación* puede llevarse a cabo ante un órgano *independiente* cuyo único objetivo es la procura de la estabilidad económica.

⁶⁴⁷ HERRERA, “El papel de la banca central...” *cit.* pág. 23.

⁶⁴⁸ DEMERTZIS, HUGHES HALLETT y VIEGI demuestran cómo, con dos autoridades económicas, “cuanto más difieren las prioridades entre decisores políticos, en mayor medida entrarán en conflicto sus políticas y no estarán en capacidad de conseguir los resultados que desean. Las políticas se vuelven cada vez más vacías e inefectivas”. Para ello proponen una *diálogo vis-a-vis*: “la cooperación, en el sentido de acuerdos negociados independientemente, mejora el resultado en dos ámbitos: primero, reduciendo el grado de ineficiencia en el resultado final, y segundo, reintroduciendo una especie de retroalimentación (*feed-back*) política en el sistema, alguna responsabilidad (*accountability*) de hecho, sin comprometer el grado de independencia de los actores participantes (DEMERTZIS, MARIA; HUGHES HALLETT, ANDREW; y VIEGI, NICOLA, *An independent central bank faced with elected governments*. Centre for Economic Policy Research, Londres, 1999, pág.4).

diferencia de lo que afirman los defensores de la independencia de los bancos centrales, no se trata únicamente de una cuestión de prioridades entre la aplicación de un tipo u otro de políticas⁶⁴⁹. En todo caso, en muchas ocasiones estamos ante un desequilibrio entre las condiciones en que los responsables públicos plantean sus políticas. En efecto, como se ha afirmado en la doctrina, los bancos centrales a menudo están mejor informados sobre el estado presente y el futuro de la economía que los Gobiernos, por lo que pueden tomar sus decisiones basándose en informaciones que el Gobierno no conoce y, lo que puede ser incluso más importante, el banco central sabe de la ignorancia del gobierno sobre esos términos⁶⁵⁰, y tomará

⁶⁴⁹ Algunos autores señalan que no se trata de una cuestión de coordinación, sino de prioridad a la hora de aplicar determinados instrumentos políticos. Bajo las políticas keynesianas, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, la política fiscal tenía prioridad; con un banco central independiente, la prioridad se ha entregado a la política monetaria, que debe alcanzar la estabilidad de los precios (cfr. LASTRA, *Central banking and... cit.* págs. 21 y ss).

⁶⁵⁰ Así, para BERGER y THUM son dos las razones de la información privilegiada del banco central: por una parte, el hecho de que en su seno se produzcan las principales estadísticas relevantes en la valoración de la economía y, por otra parte, su propia actividad en el ámbito de la política monetaria. Habría, en principio, dos direcciones en las que la información privada podría afectar al comportamiento del banco central. La información privada podría influir en la relación entre la autoridad monetaria y el público, por cuanto estas asimetrías podrían conducir al banco central a elegir procedimientos de control monetario menos eficientes. Pero, lo que es más importante, la información privada puede afectar a la interacción entre el banco central y el gobierno; aunque la autoridad monetaria tuviera información de una recesión venidera, podría beneficiarse al no facilitar al gobierno esta información, y estratégicamente manipulada su política informativa si con ello asegura una política monetaria antiinflacionaria sin intervención del gobierno (BERGER, HELGE, y THUM, MARCEL, *Central bank vs. government: strategic information policy and its consequences.*

sus decisiones teniendo en cuenta esas informaciones.

Las soluciones que deben aportarse a estas situaciones de conflicto son exclusivamente un refuerzo a la propia razón del principio democrático, que debe en todas sus vertientes aplicarse aquí. En esta sede muy en particular, el *origen* y el *control* democráticos son más necesarios que nunca para la convalidación de una organización que es capaz de entrar en estas situaciones directas de conflicto; la falta de estos requisitos de legitimidad democrática en una organización responsable de determinada política pública no sería propia de un Estado constitucional.

En relación con lo anterior, cabe realizar algunas consideraciones sobre las garantías jurídicas de la *independencia* de los bancos centrales que se han analizado, complementarias a las ya relatadas en aquella sede. Las características de los mandatos con que se configuran los cargos de gobierno de los bancos centrales, si bien puede tener su justificación en el diseño teórico económico para la consecución del objetivo antiinflacionario por medio de un banco central *independiente*, suscita numerosos problemas en el ámbito del Estado constitucional. Partiendo de la posición que defiende que los bancos centrales no desempeñan en exclusiva un papel técnico, sino —y notablemente— político, el estatuto de un mandato formulado para fortalecer la autonomía —aquí sí, *quasiindependencia*— de sus miembros no satisface en todos los casos las legítimas posibilidades que debieran darse en un Estado democrático, al no permitir o desvirtuar en sus posibles resultados la existencia de mecanismos de control y la correspondiente responsabilidad política de los decisores públicos.

En efecto, si se parte de que en el ámbito de la política monetaria, y aun con un principal o único objetivo antiinflacionario, no existe, salvo concretas excepciones, la decisión puramente técnica y, por lo tanto, al menos las resoluciones más importantes suponen una opción política, puede ciertamente convenirse en que el Gobierno que nombra los cargos del banco central está designando verdaderos decisores políticos. Personas que, correspondientemente, en el ejercicio de su cargo defienden las opciones políticas del Gobierno en el poder, a su vez democráticamente legitimado por un parlamento democrático. Ello es lo habitual, pues un Ejecutivo democrático haría un flaco favor a los ciudadanos de determinado país si colocara al frente del ente responsable de la política monetaria a un gobernador ideológicamente contrario al pensamiento de la mayoría de los ciudadanos, concretado en las urnas. Pero esto es, como hemos visto, justamente uno de los fundamentos para el funcionamiento del modelo, de acuerdo con el *enfoque discrecional*, que parece partir de que todos los gobiernos que pueden acceder al poder en determinado país se mantendrán en el mismo espectro político, y no habría diferencias cualitativas entre un tipo y otro de políticas económicas, en este caso monetarias⁶⁵¹.

Por otra parte, un mandato largo e irrevocable puede con suma facilidad conducir a la situación de que un Gobierno esté

⁶⁵¹ El hecho de que los presidentes de muchos bancos centrales cumplan con esta exigencia de democracia en el origen no puede ocultarnos que, como afirma STIGLITZ, muchos de los directivos que toman decisiones en política monetaria no son representativos de la sociedad en su conjunto, y que muchas veces están elegidos de manera hartamente difícil de reconciliar con los valores democráticos, como en el caso de los presidentes de los bancos centrales regionales en los Estados Unidos, elegidos sin la intervención de una institución, como el Presidente o el Congreso, con legitimidad democrática directa (STIGLITZ, "Central banking in a..." cit. pág. 217).

ejerciendo sus funciones con un banco central en manos de cargos de confianza de la ideología política derrotada en los comicios electorales, cuando el Ejecutivo anterior sí contó con la posibilidad de nombrar a los responsables de la política monetaria afines a sus objetivos. Es más, desde el banco central puede promoverse un ámbito de la política económica contrario a las líneas propuestas por el Ejecutivo, incluso directamente enfrentado con aquél. Lo que vendría agravado por la imposibilidad de revocación de los cargos al frente de dicho organismo.

Cabe, en último término, apuntar la legitimidad de que la sociedad, a través del parlamento, democráticamente elija su prioridad, y que éste sea la estabilidad de los precios. Pero el legislador debe, en todo caso, mantener la posibilidad de cambiar su voluntad, si las mayorías políticas que lo conforman así lo convienen y las prioridades son otras⁶⁵². Por supuesto, sólo existe una excepción a este cambio por parte del legislativo ordinario: la protección constitucional de la prioridad requerida, si como tal es considerada por el pueblo en ejercicio de su soberanía. Cualquier otra forma de *hurtar* del parlamento la posibilidad de cambiar la prioridad social no satisface el principio de la voluntad de las mayorías con respeto a las minorías, fundamento último del orden democrático.

⁶⁵² Así, LASTRA, *Central banking and...* pág. 20.

CAPÍTULO II

Los modelos de banca central

1. METODOLOGÍA PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS BANCOS CENTRALES SEGÚN SU AUTONOMÍA

a. Los límites del análisis jurídico en la metodología para determinar la autonomía de los bancos centrales

La falta de ocupación por parte de la investigación jurídica —incluso la politológica, más cercana al estudio del funcionamiento del banco central como decisor público— de la caracterización de los bancos centrales obliga desde un primer momento, como se ha venido haciendo en este trabajo, a revisar las propuestas que se han realizado desde el campo de la economía⁶⁵³, y en particular los esfuerzos destinados a *medir* la *independencia* de los bancos centrales por medio de la elaboración de tablas cuantitativas que permitan la comparación, generalmente elaboradas con el propósito de explicar por medio del cotejo sus conclusiones acerca, principalmente, de la efectividad del grado de autonomía en la lucha de la banca central contra la inflación. Pero, para resolver acerca del principal *problema*, el de la autonomía de los bancos centrales, desde la óptica jurídica, los estudios económicos pueden ser de gran

⁶⁵³ Como, por otra parte, ocurre en otros ámbitos del Derecho (POMED, *Régimen jurídico... cit.* pág. 243).

utilidad: en primer lugar, porque han utilizado primordialmente elementos jurídicos en su elaboración, esto es, garantías de la autonomía realmente constatables en la norma configuradora de la institución. Pero, además, porque ofrecen resultados que, independientemente de que puedan o no corroborar la relación entre inflación e *independencia* de los bancos centrales, quizás incluso con mayor exactitud que este principal objetivo nos permiten conocer el grado de autonomía del banco central y evaluar, de esta manera, sus posibilidades de legitimación en el Estado constitucional.

El método cuantitativo que desea contabilizar el grado de autonomía de los bancos centrales se ha basado, desde los primeros estudios a finales de los setenta, en la disposición de una serie de características normativas que actuarían a favor o en contra de la independencia del banco central, y el grado de autonomía no era otro que el resultante de la suma de las previsiones legales evaluadas. Este método, ampliamente usado por la doctrina económica y que hasta el momento no ha contado con una alternativa metodológica con apoyos, cuenta como señala FORDER con un inconveniente inevitable: no responde a la pregunta crucial que realmente definiría la existencia o no de la independencia del banco central, esto es, si el banco central *independiente* actuaría alguna vez de forma contraria a los intereses de un Gobierno democráticamente elegido o, formulada la cuestión de diferente forma, si la política de un Gobierno es diferente a la que sería a causa de la *independencia* del banco central. La importancia de la distinción radica en que, aunque los economistas han tendido a ignorarlo, el verdadero *poder* de una institución se determina por muchos más elementos que la ley, y se necesita saber tanto los condicionantes habituales en la formulación de políticas públicas tanto como las normas formales⁶⁵⁴. Con todo, el

⁶⁵⁴ FORDER, JAMES, "Some methodological issues in the statutory characterisation of central banks". *West European Politics*, vol. 24, n° 1, enero 2001, pág. 203. Con todo, una parte de la doctrina económica sí

grado de poder del banco central puede ser de interés desde el prisma de la ciencia económica o de la política, pero mucho menos sustancial en el análisis jurídico, para el cual es de suma utilidad que a la hora de determinar el grado de autonomía de los bancos centrales se haya basado la metodología exclusivamente en las disposiciones normativas aplicables.

En efecto, como hemos visto, la *independencia* del banco central revela su importancia en supuestos como el de conflicto entre la política monetaria que esta institución dirige y la política económica financiera, en manos del Ejecutivo. Las diferentes clasificaciones de la autonomía del banco central intentan detectar qué medios dispone el Derecho para actuar, previniendo o, de alguna manera, solucionando conflictos entre órganos públicos, en este caso particularmente el Ejecutivo y el banco central y que, en general, se centran en el establecimiento de prohibiciones de recibir instrucciones del Gobierno, entre varias otras garantías, como hemos analizado. Mas, de hecho, los aspectos en torno al conflicto entre estos dos órganos públicos enraizan directamente con elementos extrajurídicos, como las convenciones no escritas de cada país o las personalidades que en cada momento estén a la cabeza de la negociación⁶⁵⁵. Como, además de reconocer el Banco de Francia,

considera en su análisis la diferencia entre lo que ERÍAS y SÁNCHEZ han denominado independencia formal (de iure) e independencia efectiva (de facto); estos autores afirman, por otra parte, que es esta última la que actúa como factor determinante de la credibilidad, y que “la credibilidad es algo que no se gana en los textos legales (aunque éstos influyen) sino en el quehacer cotidiano, que se convierte en el medio para convencer a gobiernos y agentes privados de que el compromiso de la lucha antiinflacionista es firme” (ERÍAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos centrales...” *cit.* pág. 73).

⁶⁵⁵ V. gr., VICARELLI, “Central bank autonomy...” *cit.* pág. 9. En el mismo sentido, CUKIERMAN, para quien otros factores menos estructurados, como

ocurre tantas veces en el funcionamiento ordinario de los órganos públicos, la mayoría de las veces estos conflictos se resuelven por medio de *contactos* más o menos formales entre las dos partes más que por relaciones de fuerza provenientes de los procedimientos jurídicos preestablecidos⁶⁵⁶. Pero qué duda cabe que la valoración de los procedimientos informales de relación de poder son mucho más difíciles de realizar, e incorporan elementos cambiantes que pueden no sólo mitigar la exactitud de las mediciones realizadas, sino incluso invalidarlas.

Por eso la relativa omisión en la metodología que han utilizado los economistas, si es comprensible en el marco de su trabajo, es obligatoria en el caso del análisis jurídico. En efecto, con independencia de que, principalmente fuera de los ámbitos estrictamente académicos, se haya intentado conocer el grado de autonomía *real* de los bancos centrales —esto es, la naturaleza de la relación entre poder público y banca central más allá de tener en cuenta exclusivamente el plano normativo—, este análisis no corresponde a la ciencia jurídica, que en este caso con particular insistencia debe restringirse a la consideración del estatuto legal de los bancos centrales para conocer su grado de autonomía y, si se considera apropiado este criterio, asentar en esta cualidad la base de su clasificación comparativa. Sin dejar de reconocer que, con las dificultades mencionadas, cualquier estudio íntegro sobre la cuestión

los acuerdos informales entre el banco central y otras partes del gobierno, la calidad del departamento de investigaciones del banco central y las personalidades de los individuos clave en el banco y en otros órganos formuladores de políticas económicas, como el Tesoro (CUKIERMAN, *Central bank strategy... cit.* pág. 369).

⁶⁵⁶ BANCO DE FRANCIA, “Organización y funciones...” *cit.* pág. 272. Como se analizará, algún sector de la doctrina económica ha tenido en cuenta estas cuestiones en sus análisis sobre el grado de autonomía de los bancos centrales.

deberá tener en cuenta tanto el *deber ser* que encarna la norma jurídica como el *ser* que reside en las prácticas y naturaleza de la relación política entre el poder público y el banco central, y que pertenece otros campos, como el de la ciencia política.

Cabe insistir, por ello, en que las consideraciones que se han realizado desde la economía son de indudable utilidad para el análisis jurídico⁶⁵⁷, puesto que aquélla ha fundamentado las premisas para sus estudios exclusivamente en la regulación jurídica de la banca central. La ley —el estatuto de los diferentes bancos centrales—, a pesar de la debilidad⁶⁵⁸ de que adolece su única consideración en un ámbito con tantos matices, es para la ciencia jurídica el único elemento que puede tenerse en cuenta a la hora de caracterizar a los bancos centrales y, en particular, su grado de autonomía. Aparte de que, como expone FERNÁNDEZ DE LIS, el concepto de independencia del banco central sea algo oscuro, puesto que la independencia teórica o legal puede diferir sustancialmente de la independencia práctica⁶⁵⁹, en nuestro terreno —como, hasta ahora, en el de los economistas— las tesis fundamentales sólo pueden sustentarse con base en las categorías teóricas y, en todo caso, matizarse con alusiones particulares y complementarias a las repercusiones prácticas.

Con todo, hay que tener en cuenta otras importantes y menos comprensibles omisiones con que suelen contar los estudios económicos sobre la autonomía de los bancos centrales, incluso

⁶⁵⁷ Y de esa forma se han utilizado en estudios jurídicos, como FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 720 y ss.

⁶⁵⁸ En términos de FORDER (FORDER, “Some methodological...” *cit.* pág. 203).

⁶⁵⁹ FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* págs. 104 y 105.

cuando entran directamente en relación con el objeto de la investigación, como denuncia la doctrina⁶⁶⁰. La primera de ellas, la falta de precisión sobre la noción de *independencia* que se pretender medir, y que no parece que precise definición. Pero también ignoran cuestiones clave como la diferencia de alcance en el grado de autonomía de muchas de las variables que forman parte de las tablas de medición. Lo que desemboca, como advierte ISSING, en que en las clasificaciones de los bancos centrales por razón de su grado de autonomía no puede evitarse cierta arbitrariedad⁶⁶¹. Parece que más que determinar datos exactos, los diferentes cálculos intentan delimitar aproximaciones y, por ello, no se han preocupado en exceso por los criterios metodológicos en el diseño y creación de los índices sobre los que se basan las labores de medición. La propia doctrina económica ha sido consciente de la problemática medición de la independencia de los bancos centrales puesto que, a nadie se le oculta, es la más inexacta de las dos variables de las que se busca la correlación negativa y por la que dicho cálculo ha tenido razón de ser: la relación entre inflación e independencia. De esta medición depende la prueba de la mencionada correlación⁶⁶² y, de hecho, las

⁶⁶⁰ *Ibidem*, , pág. 111.

⁶⁶¹ ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 272.

⁶⁶² V. gr., la todavía reciente discusión doctrinal entre ELGIE y FORDER. ELGIE publicó un índice reelaborado sobre la independencia de algunos bancos centrales: los diferentes grados de independencia del Banco de Inglaterra y del Banco de Francia en el transcurso de su existencia, así como el del Bundesbank y el Banco Central Europeo, teniendo en cuenta elementos con los que, consciente o inconscientemente, no habían contado los principales índices anteriores (ELGIE, ROBERT, “Democratic accountability and central bank independence: historical and contemporary, national and european perspectives”. *West european politics* vol. 21, nº 3, julio 1998, págs. 53-76). Para FORDER se trataba de un ejercicio intrínsecamente vano, puesto que ponía en tela de juicio la metodología empleada. Para el autor, el índice de ELGIE “no es ni heurístico ni didáctico, simplemente ornamental” (FORDER. J., “Central bank

conclusiones que han conducido a la configuración de bancos centrales *independientes*.

independence: reassessing the measurements". *Journal of economic issues* nº33/1, marzo 1999, pág. 211); afirmaciones que, en algún aspecto, fueron calificadas de "innecesarias" y "petulantes" por ELGIE en su réplica publicada (ELGIE, ROBERT, "Democratic accountability and central bank independence: a reply to various critics". *West european politics* vol. 24, nº 1, enero 2001, pág. 219 y ss).

**Índices de independencia del Banco Central Europeo
y del Bundesbank**

Independencia política	BCE	Bundesbank
<i>Gobernador (0.3)</i>		
Nombramiento	0.00	0.50
Propuesta	-	0.00
Cualificación	1.00	1.00
Mandato	0.50	1.00
Dimisión	1.00	1.00
Renovación	1.00	0.00
Otros puestos	1.00	0.00
Total	4.50	3.50
<i>Subgobernadores (0.2)</i>		
Nombramiento	0.00	0.50
Propuesta	-	0.00
Cualificación	1.00	1.00
Mandato	0.50	1.00
Dimisión	1.00	1.00
Renovación	1.00	0.00
Otros puestos	1.00	1.00
Escalonamiento	1.00	1.00
Total	5.50	5.50
<i>Consejo de gobierno (0.2)</i>		
Representantes del Gobierno	0.75	0.75
Nombramiento	0.50	0.50
Propuesta	0.50	0.00
Cualificación	1.00	0.00
Mandato	0.50	1.00
Dimisión	1.00	1.00
Renovación	0.50	0.00
Otros puestos	1.00	0.00
Escalonamiento	1.00	1.00
Total	6.75	4.25
<i>Proceso de toma de decisiones (0.3)</i>		
Decisiones	1.00	1.00
Instrucciones	1.00	1.00
Veto del Gobierno	1.00	1.00
Salario	1.00	1.00
Capital	0.00	0.00
Legislatura	0.00	1.00
Total	6.75	4.25
Independencia política	0.72	0.63
Independencia económica		
	BCE	Bundesbank
Misión	1.00	1.00
Política monetaria	1.00	1.00
Tipos de interés	1.00	1.00
Tipos de cambio	0.00	0.00
Regulación bancaria	0.50	0.00
Préstamo al Gobierno	1.00	1.00
Presupuesto	0.00	1.00
Total	4.50	5.00
Independencia global	0.68	0.67

FUENTE: ELGIE, "Democratic accountability and central bank independence..." cit. págs. 74 y 75.

*b. Las propuestas de medición de la autonomía
y clasificación de los bancos centrales*

Desde que tuvieron lugar los primeros planteamientos teóricos que pronosticaban una correlación causal entre bancos centrales independientes y estabilización monetaria —esto es, no sólo una constatación empírica de que se produce la correlación, sino el hecho de que ésta se da por una relación de causa entre las dos variables—, han sido numerosos los estudios empíricos en el campo de la economía que, posteriormente, han buscado la forma de medir la autonomía de los bancos centrales y crear unos índices que fueran útiles en las comparaciones en diferentes países, con el fin de explicar la influencia decisiva de la *independencia* del órgano responsable de la política monetaria en la aplicación de mecanismos contra la inflación⁶⁶³.

Los diferentes estudios que han tratado de medir el grado de autonomía de los bancos centrales han basado sus trabajos, principalmente, en el análisis de las garantías legales de la *independencia* en su estatuto jurídico, o en la elaboración y proceso de cuestionarios que debían responder los miembros directores de los diferentes bancos centrales y, aunque con varias discrepancias en los resultados concretos⁶⁶⁴, guardan lugar común en la conclusión afirmativa sobre la relación causal entre *independencia/inflación*⁶⁶⁵. En general, la medición de la autonomía se hace depender de la

⁶⁶³ Cfr., en general, un resumen de estas investigaciones económicas en FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.*, donde el autor pone de manifiesto, por otra parte, que algunos índices consisten en meras reelaboraciones o ampliaciones de índices elaborados anteriormente (pág. 109).

⁶⁶⁴ GALINDO, “La independencia de los bancos centrales...” *cit.* págs. 52 y ss.

⁶⁶⁵ ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 272.

relación institucional entre el banco central y el Ejecutivo, además de la protección jurídica al objeto único de la estabilidad de los precios⁶⁶⁶.

Como señala CUKIERMAN, los índices de aspectos legales que miden el grado de autonomía del banco central se han construido de acuerdo con el siguiente método: en primer lugar, se han basado en un número limitado de limitadas características, pero relativamente precisas. Segundo, se ha asignado un código de independencia a cada banco central por cada característica cumplida⁶⁶⁷. En particular, las investigaciones que han buscado medir el grado de autonomía del banco central han analizado las siguientes características, directamente relacionadas con las garantías de la independencia que ya se han analizado:

—*El objeto del banco central.* La doctrina tiende a considerar que unos objetivos claros, jerarquizados y no conflictivos, así como la inclusión del objetivo de la procura de la estabilidad de los precios y su preeminencia sobre los otros, confiere mayor independencia a un banco central⁶⁶⁸, que legalmente debe destinar sus esfuerzos en beneficio de políticas antiinflacionistas, lo que al tiempo le otorga credibilidad frente a los agentes económicos. Por el contrario, la multiplicidad o la imprecisión de los objetivos —aun cuando se refieran a metas económicas generales— le resta credibilidad, por lo que se considera contrario a la *independencia* su inclusión en el estatuto jurídico⁶⁶⁹.

—*La elección de las autoridades.* Como se ha analizado, del procedimiento para nombrar los altos cargos del banco central se

⁶⁶⁶ ALESINA, “Autonomía del banco central...” *cit.* pág. 161.

⁶⁶⁷ CUKIERMAN, *Central bank strategy...* *cit.* págs. 371 y ss.

⁶⁶⁸ FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 106.

⁶⁶⁹ ERÍAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos centrales...” *cit.* pág. 74.

hace depender en buena parte el grado de autonomía de esta institución⁶⁷⁰ y, en ocasiones, en el afán de limitar en la medida de lo posible la posibilidad de influencia del Ejecutivo, el nombramiento no corresponde en exclusiva a un órgano público, sino que participan varios —entre ellos, el propio banco central—, a través de mecanismos complejos de consulta y proposición.

—*La regulación de las relaciones con el Ejecutivo*⁶⁷¹. Se trata, sin duda, del principal elemento de análisis a la hora de calibrar el nivel de autonomía del banco central. Incluye elementos que, materialmente, cuentan con una importante carga de subjetividad, entre ellos de forma relevante el grado de oportunidad que tenga el Gobierno para dar instrucciones o emitir recomendaciones al banco central, incluso sencillamente de *contactar* con éste. En el ámbito de las relaciones con el Gobierno cabe incluir las previsiones sobre resolución de conflictos⁶⁷²: el banco central será más autónomo cuanto estos mecanismos de resolución no dependan del Gobierno o de un órgano cercano a éste.

Estas relaciones con el Ejecutivo guardan por otra parte relación con la *estructura del Estado*. En general, en los países de tradición centralizada, el banco central ha gozado de menos *independencia* jurídica que en los países de estructura federal, donde el banco central se establece como un polo de estabilidad

⁶⁷⁰ ALESINA, “Autonomía del banco central...” *cit.* pág. 161; FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 106.

⁶⁷¹ ALESINA, “Autonomía del banco central...” *cit.* pág. 161.

⁶⁷² FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* págs. 105 y 106.

autónomo⁶⁷³, al mantener instrumentos que lo alejan del resto de poder público centralizado.

—*Las características del mandato.* Se considera, en general, que el mandato largo evita que los cambios de Gobierno tras la finalización de la legislatura pueda emplearse como medida limitativa contra la independencia de los cargos respecto al poder político⁶⁷⁴. La mayor *duración* del cargo, en la medida en que sea superior al de la legislatura, actúa a favor de la *independencia* porque garantiza cierta desconexión entre la gestión del banco central y el ciclo político⁶⁷⁵, sí como prevé que la persona que ocupa el cargo se mantenga en sus funciones gane o no en la siguiente contienda electoral la opción política que le nombró, lo que, sumado al resto de medidas a favor de la autonomía, confiere credibilidad a la continuación de las políticas antiinflacionarias.

El mandato *improrrogable*, por su parte, está destinado a obstaculizar subordinaciones de los miembros en los cargos para asegurarse una renovación de los mandatos⁶⁷⁶, evitando de esa manera que determinadas decisiones se tomen pensando en la recompensa de la reelección⁶⁷⁷; por ello, actúa a favor de la independencia. A la longitud y la imposibilidad de prórroga del mandato hay que sumar otras características que intervienen en el grado de autonomía y que la complementan, como la imposibilidad de revocación discrecional del órgano directivo del banco central por

⁶⁷³ BANCO DE FRANCIA, “Organización y funciones de algunos grandes...” *cit.* pág. 273.

⁶⁷⁴ GONZÁLEZ IBÁN, y AHLJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 61.

⁶⁷⁵ FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* págs. 106 y 107.

⁶⁷⁶ GONZÁLEZ IBÁN, y AHLJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 61.

⁶⁷⁷ FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 107.

parte del Gobierno en el caso de conflicto de interés entre éste y la institución responsable de la política monetaria⁶⁷⁸.

—El grado de asignación de la responsabilidad en las políticas monetaria y cambiaria y la capacidad de uso de los instrumentos de la política monetaria⁶⁷⁹. La competencia exclusiva o compartida de la política monetaria es decisiva a la hora de establecer el grado de autonomía del banco central. La capacidad del banco central para instrumentar la política monetaria en sus diferentes fases cambia si entre sus responsabilidades se encuentra únicamente la ejecución de la política monetaria, o también el diseño —esto es, la verdadera formulación de las políticas—, y si la ejecución y/o el diseño de la política monetaria se encuentra compartida con otro órgano público, en particular el Gobierno. También es considerado favorecedor de la autonomía el grado de responsabilidad sobre la política cambiaria, generalmente limitado a la participación en el diseño puesto que, en general, como se ha visto, no se ha delegado la competencia en exclusiva en los bancos centrales por considerarse una función de soberanía.

Finalmente, hay que tener en cuenta la capacidad del banco central de usar los instrumentos que considere adecuados para la ejecución de la política monetaria. Cuanto más restringido sea el uso de estos instrumentos, o necesiten de algún tipo de dilaciones —como autorizaciones o consultas—, menor será el grado de autonomía del banco central; por el contrario, cuanto más facilidades cuente en banco central para usar con libertad los instrumentos en su haber, mayor será la autonomía de la institución.

⁶⁷⁸ GONZÁLEZ IBÁN, y AHUADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 61; FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 107;

⁶⁷⁹ FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 105.

—*La función de financiamiento del Gobierno.* Como se ha analizado, la consideración sobre el grado de autonomía del banco central no depende exclusivamente de la relación *política* con el Ejecutivo, sino también de la *material*, en particular las determinadas por su condición de banco público. En este sentido, tanto el acceso automático e ilimitado al crédito por parte del Gobierno como la capacidad de recurrir a préstamos privilegiados —con tipos de interés preferentes a los del mercado y/o plazos de vencimiento reducidos— atentaría contra la *independencia* de los bancos centrales⁶⁸⁰. La financiación de las políticas gubernamentales, que ha sido una de las funciones primeras y generadoras de los bancos centrales, es observada ahora como una amenaza a la independencia del banco central. El banco central será más autónomo en cuando el Derecho en mayor medida regule la existencia de límites en el crédito al Gobierno y la prohibición de su financiación⁶⁸¹, que generalmente se extiende a lo que podría considerarse un financiamiento indirecto, a través de la compra de deuda pública.

—*La asignación de otras funciones.* No es obvia la relación entre la *independencia* del banco central y la asignación a este organismo de otras funciones⁶⁸², como la de supervisión bancaria, servir de banco de bancos y prestamista de última instancia, publicar informes que puedan tener efectos en la política económica, o ejercer de centro de promotor de estadísticas y central de balances. En todo caso, puede entenderse como un fortalecimiento de las responsabilidades del banco central pero, por otra parte, en que las vías de influencia externa sean mayores. El grado de autonomía dependerá, en todo caso, de los efectos del ejercicio de la función en la relación del banco central con los poderes públicos.

⁶⁸⁰ ERÍAS Y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos centrales...” *cit.* pág. 74.

⁶⁸¹ FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 107.

⁶⁸² *Ibidem*, , pág. 108.

—*La protección del estatuto legal del banco central*⁶⁸³. Un banco central contará con una protección mayor de su autonomía cuanto más difícil sea la modificación de su estatuto legal. Obviamente no cuenta con el mismo significado la regulación del estatuto del banco central por medio de una ley ordinaria, ley que necesite aprobarse mediante procedimiento agravado o la propia Constitución. La exigencia de la reforma constitucional, o del cambio en instrumentos siempre mayormente difíciles de introducir modificaciones como los tratados internacionales, propios de un proceso de integración económica, dificultarán enormemente el cambio de estatuto del banco central, comprometiendo incluso, en el segundo caso, a legisladores posteriores a los que firmaron su compromiso, que muchas veces no podrán realizar modificaciones en el órgano responsable de la política monetaria sin el consentimiento e, incluso, la actuación en el mismo sentido, del resto de miembros del proceso de integración.

—*La aprobación de su presupuesto*⁶⁸⁴. En un grado alto de autonomía, el banco central aprueba su propio presupuesto, y es competente para fijar los salarios de sus directivos y del resto de la plantilla. En relación con ello, también son indicativas del grado de autonomía del banco central las fórmulas que proceden en el reparto de beneficios que obtenga el banco en el ejercicio de sus funciones⁶⁸⁵, así como quién corre, en su caso, con la reposición de sus pérdidas —en general, el propio Estado—.

⁶⁸³ *Ibidem*, , pág. 106.

⁶⁸⁴ *Ibidem*, , pág. 107.

⁶⁸⁵ En casos como el de Brasil los beneficios, en vez de ser integrados al Estado, se incorporan al patrimonio del banco (artículo 8 Ley 4595 del Sistema Financiero Nacional, de Brasil).

Contando con algunos o todos estos indicadores, los economistas han tratado de medir el grado de autonomía de los bancos centrales y relacionarla con la inflación media en determinado periodo de tiempo. Los autores que se han acercado al espinoso tema del cálculo del grado de autonomía de los bancos centrales se han encontrado con no pocas dificultades a la hora de calibrar la importancia de cada una de las medidas que inciden en el grado de autonomía de la institución, lo que ha producido diferencias en algunos casos importantes en los diferentes cálculos. BADE y PARKIN⁶⁸⁶ figuran entre los primeros que, basándose en criterios en su mayoría jurídicos —los que, por otro lado, acabarían utilizándose en la mayoría de las mediciones por las razones expuestas—, establecían una escala de uno a cuatro puntos para medir la autonomía de los bancos centrales; sus cálculos se basaban en la denominada “autonomía política”, entendida como la capacidad del banco central en seleccionar sus objetivos de política monetaria sin influencia gubernamental. ALESINA, usando los mismos criterios que BADE y PARKIN, sumó cuatro países al estudio del grado de autonomía de los bancos centrales⁶⁸⁷. GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI realizaron las mismas comparaciones, teniendo en cuenta, además de la “autonomía política”, la denominada “autonomía económica”, esto es, la capacidad de usar sin restricciones los instrumentos de política monetaria, y cuyo límite más común es la financiación del déficit

⁶⁸⁶ BADE, ROBERT y PARKIN, MICHAEL, *Central bank laws and monetary policy*, 1982.

⁶⁸⁷ ALESINA, ALBERTO, “Macroeconomics and politics”, en FISCHER, STANLEY (ed.), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1988.

público por parte del banco central⁶⁸⁸. Los resultados son *parecidos*⁶⁸⁹, pero con algunas relevantes diferencias entre ellos.

Índices de Autonomía de los bancos centrales

País	Índice BPa	Índice GMTb	Promedio GMT-BPc
Alemania	4	4	4
Australia	1	3	2
Bélgica	2	2	2
Canadá	2	3	2.5
Dinamarca	2	3	2.5
España	1	2	1.5
Estados Unidos	3	4	3.5
Francia	2	2	2
Italia	1.5	2	1.75
Japón	3	2	2.5
Noruega	2	-	2
Nueva Zelanda	1	1	1
Países Bajos	2	3	2.5
Reino Unido	2	2	2
Suecia	2	-	2
Suiza	4	4	4

BPa Índice de BADE y PARKIN ampliado por ALESINA

GMTb Índice de GRILLI, MASCIANDARO y TABELLINI convertido a la escala 1-4 por ALESINA.

GMT-BPc Índice promedio de BPa y GMTb

FUENTE: ALESINA y SUMMERS, "Autonomía del banco central..." (1993) cit. pág. 161 (adaptado).

⁶⁸⁸ GRILLI, VITTORIO; MASCIANDARO, DONATO; TABELLINI, GUIDO, "Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial countries". *Economic Policy* n° 13, octubre 1991, págs. 341-392.

En definitiva, como ha puesto de manifiesto FERNÁNDEZ DE LIS, los indicadores que pretenden cuantificar el grado de independencia de los bancos centrales son, en general, muy parciales, por varias razones. Por una parte, consideran únicamente algunos aspectos potencialmente relacionados con la independencia del banco central; además, están sometidos a una notable subjetividad en la interpretación de situaciones legales e institucionales complejas; asimismo, parecen presentar en algunos casos cierto sesgo hacia la clasificación, como más independientes, de los bancos centrales de países con un mejor control de la inflación⁶⁹⁰, lo cual no parece sorprendente cuando son los estudios que intentan demostrar la correlación causal entre independencia de los bancos centrales y estabilidad de los precios los que en mayor medida se han preocupado por este tipo de indexación.

*c. La clasificación jurídica de los bancos centrales desde la perspectiva de su autonomía respecto al poder público:
bancos centrales dependientes, autónomos e independientes.*

A diferencia de las consideraciones realizadas en la doctrina sobre el grado de autonomía del banco central, no han sido muchas las clasificaciones de los bancos centrales propuestas desde el campo de la economía lo que, por sí, no sorprende cuando los indicadores no se formulaban con el objetivo de crear categorías, sino de demostrar

⁶⁸⁹ Como resalta ALESINA. La diferencia entre los índices proviene principalmente del peso atribuido a la “autonomía económica” (ALESINA, “Autonomía del banco central...” cit. pág. 162).

⁶⁹⁰ FERNÁNDEZ DE LIS, SANTIAGO, “Las clasificaciones de los bancos centrales según su autonomía: una revisión crítica de la literatura”. *Información Comercial Española. Revista de Economía* n° 737, enero 1995, pág. 120.

tendencias económicas. Entre los que sí han realizado algún esfuerzo en este sentido, GUTIÁN distingue entre la denominada “independencia tipo A”, donde la ley no permite ninguna dirección gubernamental o instrucción sobre la política monetaria, y la “independencia tipo B”, donde se admite normativamente la posibilidad de que existan este tipo de directivas o instrucciones, pero sujeto a ciertas condiciones explícitas orientadas a proporcionar un límite a la voluntad o capacidad de los gobiernos de utilizar dichos poderes. La división se basa en los mecanismos de resolución previstos en la norma para el caso de conflicto entre los objetivos perseguidos por el Ejecutivo y el banco central⁶⁹¹.

La relación entre autonomía de los bancos centrales y principio democrático desde el ámbito de la ciencia jurídica, en orden a establecer una clasificación de los bancos centrales según su grado de autonomía o, en un sentido más amplio, de acuerdo con su nivel de relación con los poderes públicos, no requiere de la precisión que

⁶⁹¹ Nótese que la denominada “independencia tipo B” no puede caracterizar propiamente a un banco independiente, y puede —dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso— que tampoco a un banco autónomo. Para el autor, la importancia radica en los canales de solución de los conflictos; el modelo B cuenta con un mecanismo que podría ayudar a evitar un clima de confrontación, sin comprometer necesariamente el objetivo básico de la estabilidad de precios, pero en el caso de confrontación directa entre el gobernador del banco central y el ministro correspondiente, aquél parte de una posición más débil; por ello, los resultados de la política monetaria dependen directamente de las personalidades particulares que ostentan la responsabilidad en diferentes momentos, en lugar de seguir una senda estable completamente independiente de las personalidades sucesivas; en el modelo A se utilizarán mecanismos de presión indirecta, y su efectividad dependerá de cuán alejadas estén las decisiones del banco central en la práctica de la influencia política. GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” *cit.* págs. 164-165.

necesitan las comparaciones en economía que, a la postre, buscan comprobar la existencia o inexistencia de determinada correlación causal de unos datos —el aumento de los precios— con los numerosos índices que pueden darse en el intervalo dependencia/independencia. Una clasificación, útil en derecho público, de los bancos centrales basada en la relación con el resto del poder público basada en el estatuto legal de estos organismos puede simplificarse en tres categorías: *dependencia*, *autonomía* e *independencia*. Esta diferenciación no se basa simplemente en la constatación de la denominada *dependencia formal* —la dependencia del banco central directamente del Gobierno, del Parlamento o la no dependencia formal de ninguna otra institución⁶⁹²—, sino en la conjunción de una variada serie de elementos, como los que hemos analizado se consideran como *garantías de la autonomía*, en relación con el principio de legitimidad democrática, que nos permita clasificar a los bancos centrales en alguna de estas categorías, y que coloque en primer lugar la existencia de origen y control democrático, concretado en la naturaleza y calidad de las relaciones que se mantienen entre el banco central y el resto de poderes públicos

Como ya se ha hecho alusión, el *origen* democrático es considerado un *mal menor* que los defensores de los bancos centrales independientes están dispuestos a pagar como precio, para ellos suficiente, de legitimidad democrática en el modelo de administración autónoma que proponen. Pero no es suficiente desde el punto de vista de las exigencias del Estado constitucional, que precisa de la existencia de controles democráticos en cualquier ámbito de poder público. Partiendo de esta base, la clasificación que se propone, y que nos alertará sobre la legitimidad de la institución,

⁶⁹² FERNÁNDEZ DE LIS, “Las clasificaciones de los bancos...” *cit.* pág. 105.

es la que divide a los bancos centrales en dependientes, autónomos e independientes.

Bancos centrales dependientes serían aquellos que vienen directamente condicionados por los poderes públicos —en particular, el Ejecutivo— en la composición de sus órganos directivos y su funcionamiento habitual, y guardan estrecha relación con éstos durante el ejercicio de sus actividades, bien de dirección, orientación o instrucción como de control de sus políticas. Su estatuto sería, por lo tanto, asimilable al de una administración del Estado —incluso a algunas de las denominadas *independientes*—, con mayor o menor grado de descentralización.

En segundo lugar, entrarían en la categoría de *bancos centrales autónomos* aquellos que, en el ejercicio de sus funciones, no mantengan una relación de dependencia inmediata con los poderes públicos —en particular, el Ejecutivo—, pero se prevean institucionalmente los suficientes mecanismos de coordinación, responsabilidad y control democráticos que permitan una evaluación pública e institucional de su funcionamiento. Los instrumentos de coordinación deben materializarse con el responsable de la política financiera, el Gobierno. Los bancos centrales serán en mayor medida autónomos cuanto los mecanismos de control, por su parte, no dependan directamente del Ejecutivo, pero sí de órganos públicos legitimados democráticamente para ejercer esta función, principalmente el Legislativo.

Finalmente, entrarían en la categoría de *bancos centrales independientes* aquellas instituciones responsables de la política monetaria en determinado ámbito que, dotadas de un estatuto de autonomía agravado, no se conforman como sujetos del suficiente control público institucional, aun cuando cumplan con el *origen* democrático. En estos casos, los estatutos jurídicos no sólo prevén

todo tipo de garantías a favor de la independencia; además, no establecen verdaderos mecanismos institucionales de control democrático por parte de los órganos habitualmente legitimados para desarrollar esta función en el Estado constitucional, sino —en todo caso— ambiguas referencias que no permiten una evaluación pública e institucional del funcionamiento y resultados de las políticas de las que el banco central es responsable, dejando en todo caso en los agentes económicos cierta evaluación difusa e insuficiente en democracia. Por otra parte, en aras de preservar a la institución de posibles influencias externas, se establecen mínimas relaciones con el resto de poderes públicos, y los mecanismos de coordinación con el Ejecutivo para el desarrollo de la política económica general son extremadamente débiles, incluso inexistentes. Por todo ello, los bancos centrales verdaderamente independientes responsables de la política monetaria se alzan como una quiebra del principio democrático en el Estado constitucional.

Tres formulaciones de la banca central en derecho comparado pueden incluirse, por las razones que se analizarán, como ejemplos en estas categorías: el Banco de Inglaterra como banco dependiente, aunque su estatuto ha cambiado, en algunos aspectos profundamente, a partir de la reforma legislativa que sufrió su estatuto jurídico en 1998, y que lo acercan en mayor medida a lo que podría ser un banco central autónomo; la Reserva Federal norteamericana como ejemplo de banca central autónoma; y el *Bundesbank* alemán como aproximación al modelo de banco central independiente. Si bien este último caso será analizado con mayor detalle en dos ejemplos más cercanos: el Banco de España, tras la aprobación del estatuto de su independencia con las modificaciones legislativas que tuvieron lugar en 1994 que, en efecto, lo configuraron como un banco central independiente; y el Banco Central Europeo, fruto de las disposiciones al respecto del Tratado de la Unión Europea.

Los modelos que se proponen en cada una de las categorías cuentan con unos índices de autonomía acordes con lo expuesto en la mayoría de los estudios económicos, lo que no puede ser de otra manera puesto que se utilizan los mismos criterios de aproximación a su nivel de autonomía. En el ranking elaborado sobre la media ponderada de la autonomía de los bancos centrales de quince países, que realiza FERNÁNDEZ DE LIS con base en las seis clasificaciones que el autor entiende como originales⁶⁹³ —esto es, aquellas que no son meras reelaboraciones de mediciones anteriores—, el Bundesbank aparece en primer lugar, como el banco central más autónomo del mundo —aquí se afirma que el banco central alemán es verdaderamente independiente—, la Reserva Federal norteamericana ocupa el tercer lugar⁶⁹⁴ por los elementos en su regulación jurídica que mitigan la autonomía aun cuando pueda considerarse como un banco central autónomo, y el modelo inglés de banca central, muestra de lo que sería un banco central dependiente —cada vez menos— en nuestra órbita, se sitúa en el noveno puesto⁶⁹⁵. Más amplias consideraciones cabrá realizar sobre el Banco de España en los últimos años de su evolución y, en relación con éste, respecto al Banco Central Europeo.

No hace falta insistir en que la diferenciación entre bancos centrales dependientes, autónomos e independientes configura una

⁶⁹³ *Ibidem*, , pág. 114.

⁶⁹⁴ Con todo, el caso de la Reserva Federal es el que más se aleja de la sistematización aquí propuesta porque, como veremos, los diferentes índices analizados miden de forma diferente el grado de control que ejerce el Parlamento sobre el banco central norteamericano.

⁶⁹⁵ Si bien los estudios son anteriores a las reformas del banco central británico de 1998 que, como se ha afirmado, disminuyen su dependencia y lo acercan en mayor medida a lo que aquí se considera un banco central autónomo.

relación de categorías amplias, y dentro de cada una de ellas caben numerosos ejemplos, a veces incluso aparentemente dispares, puesto que existen diferentes escalas de dependencia y de autonomía que sitúan a algunos bancos en la frontera entre una y otra categoría. Pero son útiles para determinar el elemento de legitimidad democrática, crucial en nuestro análisis: mientras en los bancos centrales dependientes y autónomos éstos reúnen, con sus diferencias, las condiciones de origen y control democráticos que exige el Estado constitucional, no se desprende la misma conclusión de los bancos centrales independientes, que no cumplen con las exigencias, principalmente, de control democrático y, por tanto, carecen de la legitimidad democrática propia de todo órgano público en el Estado constitucional.

2. MODELOS DE BANCA CENTRAL SEGÚN SU GRADO DE AUTONOMÍA

a. El Banco de Inglaterra como modelo de banco central dependiente

La creación del Banco de Inglaterra fue precedida en casi un siglo por serias discusiones teóricas sobre las funciones que debía ejercer la banca central. Cuando, a través de la *Bank of England Act* de 1694 se creó el Banco de Inglaterra, se constituyó como una compañía bancaria privilegiada por el poder público a cambio de conseguir préstamos con los que el Gobierno pudiera pagar los desembolsos de las guerras y otros gastos extraordinarios. Como

resalta COLLINS⁶⁹⁶, esta estrecha conexión de la entidad bancaria de carácter semipúblico y las finanzas del Gobierno ha sido un elemento característico y constante en la historia del Banco, incluso en nuestros días, lo que contribuyó a que adquiriera *de facto* el monopolio de emisión de billetes en Londres ya en el siglo diecinueve, en particular por los privilegios que se le concedieron a partir de la aprobación de la *Bank Charter Act* de 1844.

A medida que, durante ese mismo siglo, crecía notablemente el sector bancario comercial, el Banco de Inglaterra perdería buena parte de su relevancia en el mercado de capitales y se refugiaría en el ámbito de sus funciones públicas, hasta el punto de que en las postrimerías del siglo se reconocía en general como banco central del país: se convirtió en el banco del Gobierno, sus billetes eran de tenencia legal, sostuvo eficazmente el sistema bancario de reservas monetarias para mantener la convertibilidad de la libra esterlina, y funcionó como prestamista de último recurso en el mercado de capitales⁶⁹⁷.

Aunque la legislación impuso al Banco de Inglaterra algunas obligaciones propias de sus funciones públicas, como el mantenimiento de la convertibilidad de sus emisiones monetarias en oro en las proporciones fijadas, el hecho de que el Banco conservara su estatuto privado redundaba en la autonomía de los poderes públicos. El privilegio de su configuración se demuestra en el hecho

⁶⁹⁶ COLLINS, MICHAEL, *Central banking in history*. University Press, Cambridge, 1993, pág. XI.

⁶⁹⁷ *Ídem*. Sobre la historia del Banco de Inglaterra antes de su nacionalización en 1946, cfr. CAIRNCROSS, ALEC, "The Bank of England: relationship with the Government, the Civil Service and Parliament", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988, págs. 39 y ss.

de que algunas de las funciones características de la banca central que realizaba el Banco de Inglaterra, como actuar como prestamista de último recurso, no se reflejaban en las correspondientes disposiciones normativas, y eran asumidas por el banco como propias de sus responsabilidades públicas.

Ya entrado el siglo veinte, las necesidades perentorias propias de los dos conflictos bélicos mundiales en que se vio sumergida Inglaterra estimularon el interés de un Gobierno con responsabilidades financieras que cubrir y en la dominación de un banco que, hasta el momento, había servido en algunas funciones públicas desde un privilegiado estatuto privado y, por lo tanto, había mantenido considerablemente las distancias con el poder público. Las alteraciones en la economía de las décadas de los veinte y los treinta y, particularmente, el abandono del patrón oro en 1931, mudaron notablemente el estatuto de la banca central inglesa. Posteriormente, la introducción de políticas keynesianas y el consecuente incremento de la intervención del Gobierno en la economía insistieron en la dinámica de subordinación de la banca central al Ejecutivo que, hasta 1945, había actuado de manera autónoma⁶⁹⁸.

En 1946 el Banco de Inglaterra pasó a ser de propiedad pública, por medio de la *Bank of England Act* que, además de determinar el control público sobre la institución, reguló las relaciones entre el Tesoro, el Banco de Inglaterra y los bancos comerciales. El nuevo estatuto legal preveía que el Tesoro diera, con habitualidad y previa consulta con el Gobernador, instrucciones al

⁶⁹⁸ DOYLE, CHRISTOPHER y WEALE, MARTIN, "Do we really want an independent central bank?" *Oxford Review of Economic Policy*, vol, 10, nº 3, pág. 63.

Banco sobre el interés público que debía perseguir⁶⁹⁹; incluso necesitaba la autorización gubernamental para actuar respecto a los bancos comerciales⁷⁰⁰. Desde entonces, en mayor o menor grado, se ha conservado en todo momento cierta subordinación de la banca central inglesa al Gobierno, por lo que el Banco de Inglaterra goza de un nivel de autonomía menor —en algunos casos, notablemente menor— que el de los bancos centrales de la Europa continental⁷⁰¹, en particular en su estatuto anterior a la reforma de 1998. Aun después de este cambio legislativo, el Banco de Inglaterra no cuenta con carencia de legitimidad democrática. De hecho, es el convencimiento de la enorme importancia de mantener este criterio de legitimidad el que ha hecho dudar a la doctrina acerca de los cambios en la raíz legitimadora que podría tener la inclusión del Banco de Inglaterra en el Sistema Europeo de Bancos Centrales⁷⁰².

⁶⁹⁹ Sección 4 (1) *Bank of England Act* de 1946. Al texto se le añadió la excepción sobre la política monetaria por medio de la sección 10 de la *Bank of England Act* de 1998.

⁷⁰⁰ Sección 4 (3) *Bank of England Act* de 1946. Esta previsión no ha sufrido modificación posterior.

⁷⁰¹ *Ibidem*, , pág. XII.

⁷⁰² Cfr., en general, DAINTITH, TERENCE, “Between domestic democracy and alien rule of law? Some thoughts on the “independence” of the Bank of England”. *Public Law*, verano 1995, págs. 118-132. Concluye el autor que la solución a la legitimidad constitucional de un Banco de Inglaterra inserto en la estructura europea no se soluciona simplemente reajustando los perfiles de las relaciones con el Parlamento o el Gobierno, o los principios de control que utilizan, sino que se precisa retomar la cuestión de la responsabilidad, por medio de una nueva exploración del concepto de “balance” constitucional, o la consideración sobre la naturaleza y articulación del poder real de cuya legitimidad de ejercicio se trata (pág. 132).

La *Bank of England Act* de 1998, en efecto, cambió sustancialmente la situación del Banco de Inglaterra dependiente y lo aproximó a lo que hemos denominado banco central autónomo. La formulación de la política monetaria se dejó en manos del banco central⁷⁰³ y, en ese ámbito, el Tesoro no puede *instruir* a las autoridades monetarias⁷⁰⁴. El nuevo texto legal incluyó la meta de la estabilidad de los precios entre los objetivos de la política monetaria que debía desarrollar el banco central británico pero, de la misma manera, la meta de la política monetaria se extiende a “dar apoyo a la política económica del Gobierno de Su Majestad, incluyendo sus objetivos de crecimiento y empleo”⁷⁰⁵. El papel del Gobierno es preeminente a la hora de que el banco central ejecute la política monetaria, puesto que éste decide cada año —y tiene que informar de ello tanto al banco central como al parlamento, y hacerlo público— qué se debe entender por estabilidad de los precios y cuál es la política económica que el Gobierno va a desarrollar⁷⁰⁶.

No acaba aquí la posibilidad de participación del Gobierno en la política monetaria del banco central británico. La formulación de la política monetaria en el seno del banco corresponde al Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra, compuesto por el Gobernador del banco, los subgobernadores, dos miembros del banco nombrados por el Gobernador previa consulta con el Ministro de Hacienda, y cuatro miembros que directamente nombra el propio Ministro⁷⁰⁷. Para las decisiones del Comité de Política Monetaria rige un minucioso criterio de publicación⁷⁰⁸.

⁷⁰³ Secciones 2 (2) y 10 *Bank of England Act* de 1998.

⁷⁰⁴ Sección 10 *Bank of England Act* de 1998.

⁷⁰⁵ Sección 11 *Bank of England Act* de 1998.

⁷⁰⁶ Sección 12 *Bank of England Act* de 1998.

⁷⁰⁷ Sección 13 *Bank of England Act* de 1998.

⁷⁰⁸ Sección 15 *Bank of England Act* de 1998.

El Gobernador y los subgobernadores del Banco de Inglaterra son nombrados por cinco años, mientras que el mandato de los directores es de tres años, con posibilidades de que sea menor⁷⁰⁹; todos los cargos son susceptibles de reelección⁷¹⁰. Pueden ser removidos de sus cargos —por el propio banco, con el consentimiento del Ministro de Hacienda— si incurren en el amplio catálogo de causas que cita la ley, y entre los cuales se encuentra haber caído en bancarrota, no acudir a las reuniones durante tres meses sin autorización del Comité director o la muy general posibilidad de que sea “incapaz o inidóneo” para el ejercicio de sus funciones en el banco⁷¹¹. Entre otras cuestiones, el Comité director debe asegurar “el más eficiente uso de los recursos del Banco”⁷¹², y el Banco debe presentar cada año la memoria anual de sus actividades durante ese periodo⁷¹³.

El Banco de Inglaterra, por todo lo visto, se conforma como un banco central *dependiente* —cada vez en menor medida—, una opción legítima en el Estado constitucional por cuanto cumple con los necesarios requisitos de origen y control democráticos. Cuestión diferente es el debate sobre el futuro del Banco de Inglaterra⁷¹⁴, en particular de cara a una posible entrada del país en el sistema del euro y, por lo tanto, el ingreso del Banco de Inglaterra en el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

⁷⁰⁹ Sch. 1.1 (1) *Bank of England Act* de 1998.

⁷¹⁰ Sch. 1.6 *Bank of England Act* de 1998.

⁷¹¹ Sch. 1.8 *Bank of England Act* de 1998.

⁷¹² Sección 2 (4) *Bank of England Act* de 1998.

⁷¹³ Sección 4 (1) *Bank of England Act* de 1998.

⁷¹⁴ No todos los economistas, particularmente ingleses, están a favor de crear un Banco de Inglaterra *independiente*, arguyendo que el nivel de autonomía con que cuenta en la actualidad es suficiente para satisfacer las funciones que se le encomienden. Al respecto, cfr. DOYLE y WEALE, “Do we really want an independent central bank?”, *cit.* págs. 61-75.

*b. La Reserva Federal norteamericana
como modelo de banco central autónomo*

En Estados Unidos se dieron desde bien temprano varios intentos encaminados hacia la creación de un banco central que asumiera las responsabilidades públicas en el ámbito monetario. Desde finales del siglo dieciocho y durante todo el diecinueve el Congreso concedió en diversas ocasiones autorización para la creación del banco central, tomando como modelo el Banco de Inglaterra, y promoviendo debates sobre lo que debería ser la regulación del *primer banco*⁷⁵. Pero ninguno de los proyectos prosperó por diferentes razones⁷⁶, y sólo en el siglo veinte tuvo lugar

⁷⁵ Los detalles pueden verse en TIMBERLAKE, RICHARD, *Monetary policy in the United States. An intellectual and institutional history*. The University of Chicago Press, Chicago, 1993, págs. 7 y ss.

⁷⁶ Como afirma SYLLA, en la perspectiva de la historia norteamericana, la creación del Sistema de la Reserva Federal puede verse como un compromiso entre dos tempranas tradiciones de la banca central que fueron llevadas a cabo y rechazadas sobre la base que no eran suficientemente independientes de la economía particular y el interés político. La primera tradición es la corporación de la banca central, creada por derecho público pero de propiedad privada, de la misma manera que el venerable Banco de Inglaterra durante sus primeros ciento cincuenta años de existencia. La segunda tradición sobre la banca central, primero elegida y después rechazada en los Estados Unidos, fue que el mantenimiento de la autoridad fiscal del gobierno, en este caso al Tesoro de los Estados Unidos, también servía de banca central. Esta tradición comenzó en 1846-1841 y, más tarde, en 1846, con el establecimiento del denominado Sistema Independiente del Tesoro, que se mantuvo hasta 1914, cuando el Sistema de la Reserva Federal asumió sus funciones. (SYLLA, RICHARD, "The autonomy of monetary authorities: the case of the U.S. Federal Reserve System", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988, págs. 17 y ss).

la creación de la banca central norteamericana⁷¹⁷ que, si bien sería considerado —por autores mayoritariamente norteamericanos— como modelo de banca central independiente⁷¹⁸, su estatuto nos indica que se trata de una institución autónoma; una “posición intermedia”, entre los bancos centrales independientes y los dependientes⁷¹⁹.

Los bancos —privados— regularon, desde el mismo nacimiento de la República, los mercados de capitales en el país, lo que fue ampliamente criticado por el pensamiento político y económico liberal de la época. A medida que estas ideas tomaron fuerza, aumentó por parte del Tesoro norteamericano la ejecución de algunas de las políticas monetarias durante la última mitad del siglo diecinueve que, de todas formas, eran muy limitadas. La vigencia del patrón oro estableció los parámetros en que operaban los mercados de capitales y la banca comercial se desarrolló sin una fuerte dirección desde el “centro”⁷²⁰.

Las distorsiones en la economía norteamericana que tuvieron lugar durante la primera década del siglo veinte, y que se tradujeron en numerosas quiebras financieras y en una desconfianza general en

⁷¹⁷ Respecto a los orígenes de la Reserva Federal y el contexto monetario del siglo XIX, cfr. LIVINGSTON, JAMES, *Origins of the Federal Reserve System*. Cornell University Press, Ithaca, 1986. Sobre la Reserva Federal norteamericana, en general, cfr. ORRIOLS SALLÉS, MARIA ÀNGELS; ROCA SAGARRA, JOAN, *Banco de España y estructura plural. Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*. Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 23 y ss.

⁷¹⁸ V. gr., en general, CLIFFORD, *The independence of the Federal... cit.* págs. 19 y ss; SYLLA, “The autonomy of monetary authorities...” *cit.* págs. 24 y ss.

⁷¹⁹ Así, BANAIAAN, LANEY, LEROY y WILLETT, “Central bank independence...” *cit.* pág. 213.

⁷²⁰ COLLINS, *cit.* pág. XIII.

el sistema económico, hicieron finalmente viable la institución de la Reserva Federal⁷²¹. En 1913, después de serios debates sobre la cuestión, el Congreso aprobó la *Federal Reserve Act*, por la cual se creaba la banca central norteamericana⁷²². Entre las funciones de la ley se mencionaban el establecimiento de los bancos del Sistema de la Reserva Federal, facilitar un sistema monetario flexible e instituir una más efectiva supervisión del sistema bancario norteamericano, todo ello bajo el control del propio Congreso⁷²³.

La Reserva Federal se organizó desde el principio de forma descentralizada, en doce bancos con un amplio grado de autonomía y coordinados a través de una oficina de la Reserva Federal, con sede en Washington⁷²⁴. En 1933 y 1935 —en particular en este segundo año— las *Banking Acts* reforzaron los poderes centrales recortando las competencias de las diferentes oficinas y dotando al Comité de Gobernadores de amplia capacidad de realización de operaciones en el mercado abierto⁷²⁵ y de fiscalización del sector bancario comercial.

⁷²¹ Con anterioridad, en 1907, a causa de una de las más severas crisis, el Congreso norteamericano estableció la Comisión Monetaria Nacional, cuyas conclusiones recomendarían la implantación de una institución que pudiera actuar eficazmente contra las distorsiones económicas, y que derivó en la instauración de la Reserva Federal.

⁷²² La *Federal Reserve Act* fue firmada por el Presidente Woodrow Wilson el 23 de diciembre de 1913.

⁷²³ Sec. 1 *Federal Reserve Act de 23 de diciembre de 1913*.

⁷²⁴ Sec. 2 *Federal Reserve Act de 23 de diciembre de 1913*. Sobre la organización de la Reserva Federal, cfr., en general, BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, *The Federal Reserve System. Purposes & functions*. Federal Reserve System, Washington, 1994; CORRIGAN, GERALD, "Autonomía del banco central: la perspectiva de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América" en AA.VV., *Estudios Monetarios. Seminario "Experiencias sobre autonomía de la banca central"*. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1989.

⁷²⁵ EICHENGREEN, "Designing a central bank..." cit. págs. 20 y 21.

La nueva configuración de la Reserva Federal norteamericana incluyó un aumento de su autonomía, del que provino su fortalecimiento, con la introducción de nuevos elementos como la fijación por un plazo de cuatro años del mandato del Presidente, la reducción de las competencias y el peso de los bancos regionales dentro del Sistema, o la supresión de los miembros natos del Comité de Gobernadores. Éste fue, en definitiva, el órgano que salió beneficiado de la considerable centralización del poder que tuvo lugar con la Ley Bancaria de 1935, que modificó la misma concepción del Sistema de la Reserva Federal⁷²⁶ diferenciando las funciones en su seno, hasta el punto de que se ha afirmado que la Reserva Federal no es, de hecho, una institución homogénea, sino se ha convertido esencialmente en dos instituciones: los doce bancos de la Reserva Federal y el Comité de Gobernadores, en Washington. Cualquiera de las dos podría existir en su forma actual sin la otra⁷²⁷.

Además de la ley que dio origen a la banca central norteamericana y de la *Banking Act*, otras normas han desarrollado el marco y las condiciones en que la Reserva Federal ejerce sus competencias⁷²⁸. Entre ellas resaltan las leyes por medio de las cuales el Congreso definió los principales objetivos de la política económica nacional: la *Employment Act* de 1946 y la *Full Employment and Balanced Growth Act* —conocida asimismo como la *Humphrey-Hawkins Act* por los congresistas que la impulsaron— de 1978. Estos objetivos incluyen el crecimiento económico en línea

⁷²⁶ ORRIOLS y ROCA, *Banco de... cit.* pág. 31.

⁷²⁷ TIMBERLAKE, *Monetary policy in... cit.* pág. 416.

⁷²⁸ Las principales han sido, además de las que se citan a continuación, la *International Banking Act* de 1978, la *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* de 1980, la *Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act* de 1989, y la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act* de 1991.

con el potencial de expansión de la economía, un alto nivel de empleo, precios estables —esto es, estabilidad del poder adquisitivo del dólar— y moderados tipos de interés a largo plazo⁷²⁹.

Como puede observarse, el sistema de la banca central americana nace como un ente federal, como su propio nombre indica, pero ha acabado conformándose en un órgano centralizado, con desconcentración de funciones. En efecto, durante los primeros años de funcionamiento, la autoridad monetaria norteamericana trabajó de forma descentralizada, pero los problemas que esta descentralización produjo conllevó a la revisión de los acuerdos institucionales que la habían creado⁷³⁰. La estructura formal sigue siendo federal: el banco central norteamericano está estructurado en dos niveles, que perfilan las competencias de los componentes del ente⁷³¹: el del gobierno central, formado por el Consejo de

⁷²⁹ BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, *cit.* pág. 2.

⁷³⁰ EICHENGREEN, BARRY, “Designing a central bank for Europe: a cautionary tale from the early years of the Federal Reserve System”, en CANZONERI, MATTHEW B.; GRILLI, VITTORIO y MASSON, PAUL R. (eds.), *Establishing a central bank: issues in Europe and lessons from the US*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, pág. 14. Para CLIFFORD, los fundadores del Sistema de Reserva Federal parecieron diseñar los bancos de la reserva como un salvoconducto contra la absorción del banco por el Gobierno (CLIFFORD, *The independence of the... cit.* pág. 26).

⁷³¹ Además de los dos niveles citados, forman parte de la estructura de la Reserva Federal varios comités consultivos, cuya función es realizar recomendaciones al Consejo de Gobernadores, así como el *Federal Open Market Committee*, integrado por el Consejo de Gobernadores, el Presidente del Banco de Reserva Federal de Nueva York y los presidentes de otros cuatro bancos del sistema, por rotación. La función de este comité es supervisar las operaciones de mercado abierto, que constituye el principal instrumento utilizado por la Reserva Federal para influir en las condiciones del mercado abierto y el crecimiento de la moneda y el crédito. BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, *cit.* pág. 12 y ss.

Gobernadores, con sede en Washington D.C, y doce *Federal Reserve Banks*, sitios en las ciudades más importantes .

El Consejo de Gobernadores de la Reserva Federal está integrado por siete miembros, incluyendo al Secretario del Tesoro, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y ratificados por el Senado norteamericano⁷³². El nombramiento es para un periodo de catorce años, y se realizan de forma escalonada. Tras haber agotado su periodo, no cabe la reelección para los miembros del Consejo⁷³³. El Presidente y el Vicepresidente del Consejo de Gobernadores son asimismo nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y ratificados por el Senado, para un periodo de cuatro años. Puede tratarse de miembros del Consejo ya nombrados, o entrar a formar parte del Consejo en el momento de su nuevo nombramiento en el cargo.

La Reserva Federal no cuenta con un único objetivo, sino con un conjunto de ellos, sin jerarquía: debe buscar la promoción efectiva del máximo empleo, la estabilidad de los precios y la moderación de las tasas de interés a largo plazo⁷³⁴. La conjugación de estos objetivos disminuyen notablemente la posibilidad de confrontación con al Gobierno, a diferencia de lo que ocurre con los bancos centrales

⁷³² Para el nombramiento, la ley señala que el Presidente debe tener en cuenta las diferentes divisiones comerciales, industriales y geográficas del país (Sec. 10 *Federal Reserve Act de 23 de diciembre de 1913*).

⁷³³ Como excepción, puede ser reelecto para un periodo completo aquel miembro del Consejo que haya ingresado en el órgano en sustitución de un miembro que haya cedido en su cargo con anterioridad a la expiración del mandato.

⁷³⁴ Para BLINDER se trata realmente de dos objetivos, un mandato dual, puesto que el objetivo sobre las tasas de interés se considera redundante (BLINDER, *Central banking in a... cit. pág. 5*).

*independientes*⁷³⁵, y promueven la flexibilidad en las opciones económicas que en cada momento se consideren más beneficiosas para el país. Por otra parte, como afirma CLIFFORD, aunque la Reserva Federal se construyó sobre el principio general de que el gobierno no pudiera ejercer directamente, a través de sus cauces ordinarios, el poder monetario que legítimamente ostentaba, el trabajo coordinado entre el banco central norteamericano y el Gobierno, respetando cada uno sus estatutos y sus competencias, tiene lugar para alcanzar los objetivos propuestos; coordinación que, por otra parte, es apoyada por el Congreso⁷³⁶.

Otro importante elemento que caracteriza la Reserva Federal es el fuerte control parlamentario que sobre ella se ejerce. El interés del Legislativo norteamericano por asuntos monetarios no son excepcionales por el control de la Reserva Federal; ya con anterioridad a la adopción de la Constitución el Congreso *controlaba* en estas materias al Tesoro⁷³⁷. Como afirman ORRIOLS y ROCA, el Congreso siempre ha sido consciente de ser la autoridad última sobre la Reserva Federal, pues la existencia de ésta depende exclusivamente de aquél, que le delegó su poder a través de la Ley⁷³⁸,

⁷³⁵ En este sentido, GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE, *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*. Civitas, Madrid, 2000, pág. 36.

⁷³⁶ CLIFFORD, *The independence of the...* cit. págs. 33 y ss, 334 y ss.

⁷³⁷ *Ibidem*, págs. 324 y ss.

⁷³⁸ Y no únicamente a través de la modificación directa de la ley que organiza la Reserva Federal, sino incluso a través de otro tipo de reformas legislativas que indirectamente le afectan. En este sentido, una de las preocupaciones del Congreso en las últimas décadas ha sido *encorsetar* el poder de la Reserva Federal, a través de reformas estructurales, como los controles contables por parte de la *General Accounting Office*, ente que supervisa y fiscaliza las cuentas y la gestión económica de la

y de ello es consciente el propio banco central norteamericano en sus actuaciones⁷³⁹. La Reserva Federal no es responsable ante el Presidente —que participa en la elección de sus miembros—, sino ante el Congreso —que, además de participar en la elección de sus miembros, mantiene importantes mecanismos de control sobre el banco central norteamericano. La Junta de Gobernadores de la Reserva Federal es una de las agencias que más veces es llamada ante el Congreso; la Reserva Federal es el banco central del mundo al que más *responsabilidad* le exige su legislador⁷⁴⁰.

En resumen, por todo lo visto, el estatuto legal de la Reserva Federal dota al banco central norteamericano de importantes garantías de autonomía pero, al mismo tiempo, incorpora elementos suficientes de origen y control democrático⁷⁴¹, en particular respecto al Legislativo, lo que permite su inclusión legítima en el Estado constitucional. De esta manera, la Reserva Federal norteamericana puede considerarse un banco central autónomo, pero no independiente⁷⁴².

Administración; la sujeción de la Reserva Federal al proceso presupuestario del Congreso, etc. (ORRIOLS y ROCA, *Banco de... cit.* págs. 45 y 46).

⁷³⁹ De hecho, ante la amenaza de reformar su estatuto a mediados de la década de los noventa, la Reserva Federal reaccionó con una clara apertura y mayor transparencia (cfr. *ibidem*, , págs. 47 y 48).

⁷⁴⁰ Cfr., en general, SEECK, HORST y STEFFENS, GERNOT, *Die Deutsche Bundesbank*. Droste Verlag, Düsseldorf, 1979; ORRIOLS y ROCA, *Banco de... cit.* págs. 49 y ss.

⁷⁴¹ Así. v. gr., BLINDER, *Central banking in a... cit.* pág. 13; CLIFFORD, *The independence of the... cit.* pág. 37.

⁷⁴² En este sentido, SYLLA ha afirmado que la “independencia” del banco central norteamericano es real, pero al mismo tiempo frágil, y que la “independencia” de la Reserva Federal ha provenido en mayor medida del carácter de sus directores que por su estatuto formal: “si la independencia del Sistema de la Reforma Federal —afirma— permanece como un concepto

c. *El Bundesbank*

como modelo de banco central independiente

La creación de la banca central alemana tiene su inicio en 1948⁷⁴³, cuando los Aliados dotaron a Alemania Occidental de un sistema de banca central con dos niveles de decisión y ejecución, como en el caso de la Reserva Federal norteamericana⁷⁴⁴, con la voluntad de descentralizar los anteriores centros de poder de la economía alemana en general y de la banca central en particular⁷⁴⁵.

viable, es porque los gobernadores a través de sus acciones han ganado el derecho de serlo, no porque se le confiera por las leyes susceptibles de cambiarse” (SYLLA, “The autonomy of monetary authorities...” *cit.* págs. 37 y 38).

⁷⁴³ También el *Bundesbank* cuenta con su precedente directo, el *Reichsbank*, fundado con la unificación monetaria alemana en 1876, y que a su vez provenía del Banco de Prusia, que había realizado funciones de banca central con anterioridad desde 1847, y que sirvió en la práctica como banco central alemán, hasta el punto de que emitió al menos dos terceras partes de los billetes de banco en circulación en Alemania. Al respecto, cfr. ORRIOLS y ROCA, *Banco de...* *cit.* págs. 55 y ss; HOLTFERICH, CARL-LUDWIG, “Relation between monetary authorities and governmental institutions: the case of Germany from the 19th Century to the present”, en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988, págs. 107 y ss; SIEBELT, *Der juristische Verhaltensspielraum...* *cit.* págs. 32 y ss.

⁷⁴⁴ En la raíz de dicha organización descentralizada yace la desconfianza de los aliados, que optaron por reorganizar Alemania como un Estado descentralizado en la convicción de que era el mejor remedio contra el totalitarismo; por ello, en un principio sólo se establecieron los bancos centrales estatales (*Landeszentralbanken*), y sólo por la presión británica a favor de la coordinación de los bancos centrales estatales tuvo lugar, finalmente, el establecimiento del *Bank deutsche Länder* (ORRIOLS y ROCA, *Banco de...* *cit.*, pág. 62).

⁷⁴⁵ HOLTFERICH, “Relation between monetary authorities...” *cit.* pág. 140.

La estructura de la nueva institución conformaba un banco central en cada *land*, y una sucursal común, el *Bank deutscher Länder*, en Fráncfort⁷⁴⁶, cuyo capital provenía de los propios bancos de los *länder* y cuya principal misión consistía en promover el interés común para el mejor uso de los recursos económicos del área a disposición de los bancos centrales regionales para fortalecer la moneda y el sistema de crédito y coordinar las actividades de los diferentes bancos⁷⁴⁷. La estructura federal del banco central alemán, como en el caso norteamericano, tendería cada vez en mayor medida hacia la centralización, hasta la aprobación de la última reforma de la Ley del *Bundesbank*, en marzo de 2002, donde el banco central alemán abandonó propiamente su estructura federal, y los bancos centrales de los *länder* pasaron a conformarse como oficinas regionales del *Bundesbank* (*Hauptverwaltung*), con un Presidente en la cabeza “sujeto a la autoridad del Consejo Ejecutivo del *Bundesbank*”⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Hasta la Ley del *Bundesbank* de 1992, existía banco en cada uno de los once *Länder* occidentales; la unificación sumaba a los ya existentes los cinco *Länder* orientales, lo que tuvo lugar sólo de forma temporal. Finalmente, se optó por la reforma, a través de la cual se redujo de once a nueve el número de *Landeszentralbanken*, por lo que existían cinco *Landeszentralbanken* a los que les corresponde más de un *Land*. (Cfr. ORRIOLS y ROCA, *Banco de...* cit. págs. 77-81). La reforma de 2002 no alteró el número, a partir de entonces, oficinas regionales.

⁷⁴⁷ HOLTFERICH, “Relation between monetary authorities...” cit. pág. 140; SIEBELT, *Der juristische Verhaltensspielraum...* cit. págs. 85-94.

⁷⁴⁸ Artículo 8 (1) y (2) Ley del *Bundesbank*. La reforma de la ley previó una disposición transitoria por la cual, entre otras cuestiones, se determinaba que los Presidentes de los *Landeszentralbanken* pasaran a ser Presidentes de las oficinas regionales del *Bundesbank* durante el tiempo que restara en sus contratos (artículo 38 Ley del *Bundesbank*).

De esta manera, el *Bank deutscher Länder* nació completamente independiente del Gobierno federal⁷⁴⁹ y, desde 1951, también de los Aliados⁷⁵⁰, un claro antecedente de ya tradicional independencia del *Bundesbank* del resto de poder público. En 1957, tras una década de reconstrucción y habiendo dejado atrás la tutela de los Aliados, el Gobierno Federal unificó los bancos centrales de los *länder* en una única estructura, el *Bundesbank*, de acuerdo con el mandato constitucional del artículo 88 LFB que preveía la creación de un banco emisor federal⁷⁵¹.

La Ley del Banco Federal alemán —*Bundesbankgesetz*—, de 26 de julio de 1957, transformó la banca central alemana: tras el debate acerca del mantenimiento o no del sistema federal que habían implantado los aliados, la norma acabó con el sistema descentralizado del *Bank deutsche Länder* —aunque se mantuvo participación de los *Länder*, con competencias en las relaciones con el *Land* y los intermediarios financieros regionales, éstos perdieron su estatuto legal independiente⁷⁵²—, pero mantuvo la tradicional independencia del *Bundesbank*, por lo que concluyó con la

⁷⁴⁹ HOLTFRICH, “Relation between monetary authorities...” cit. pág. 142.

⁷⁵⁰ En agosto de 1951 se abolió la *Allied Bank Commission* que, en teoría, tenía una posición vis-a-vis con el banco central alemán, de la misma manera que el Canciller del Reich había disfrutado de un posición vis-a-vis respecto al banco hasta mayo de 1922. En ambos periodos el banco podía estar sujeto a instrucciones. La *Allied Bank Commission*, no obstante, nunca usó este poder (HOLTFRICH, “Relation between monetary authorities...” cit. págs. 142 y 143). También, en este sentido, ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 273.

⁷⁵¹ Al mismo tiempo, la Constitución alemana asignaba a la Federación la competencia de legislación exclusiva en el régimen monetario, de acuñación y cambiario (artículo 73.4 LFB). Al respecto, SIEBELT, *Der juristische Verhaltensspielraum...* cit. págs. 95 y ss.

⁷⁵² GLESKE, LEONARD, “Bundesbank independence, organisation and decision-making”. *Central banking* vol. 6, nº 1, verano 1995, pág. 22.

consagración de un ente con un muy alto grado de autonomía⁷⁵³. Posteriormente, tras la unificación alemana y con vistas en la entrada alemana en la Unión Económica y Monetaria, fue aprobada la Ley del banco central alemán (*Gesetz über die Deutsche Bundesbank*) de 22 de octubre de 1992⁷⁵⁴.

La doctrina ha puesto de manifiesto que el *Bundesbank* es creado conscientemente con un alto grado de autonomía para la lucha contra la inflación. Para DEANE y PRINGLE, “no había dudas en las mentes alemanas tras la Segunda guerra mundial respecto a que su nuevo banco central había de ser tan independiente de las presiones políticas como fuese posible. Habían experimentado en dos ocasiones los horrores de un mundo donde el papel ha perdido su valor, y en dos ocasiones habían culpado de la hiperinflación a un banco central dominado por el Gobierno”⁷⁵⁵. Pero hay que tener en cuenta que en el momento de la creación del *Bundesbank* todavía no se habían realizado las investigaciones en el campo de la economía que acabarían concluyendo, mayoritariamente, la correlación casuística entre autonomía del banco central y estabilidad económica. Por ello, para un entendimiento correcto de la configuración autónoma del *Bundesbank* no puede menospreciarse el sustrato histórico que, como hemos visto, yacía en la configuración

⁷⁵³ Cfr., en general, GLESKE, LEONHARD, “El banco central alemán y la estructura del Bundesbank”, en AA.VV., *Estudios Monetarios. Seminario “Experiencias sobre autonomía de la banca central”*. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1989.

⁷⁵⁴ Cuya última modificación —la séptima— data de 23 de marzo de 2002.

⁷⁵⁵ DEANE y PRINGLE, *Bancos Centrales*, cit. pág. 60. En este sentido, comenta Issing que no es casualidad que sean los alemanes, con sus dos hiperinflaciones en el siglo XX, quienes hayan optado por un banco central independiente, comprometido con la estabilidad de los precios (ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 272).

de un banco central alemán independiente del poder público, en particular del Gobierno, pues es el que habían impuesto los Aliados.

La independencia del *Bundesbank* se ha basado en las garantías legales que rompen los vínculos esenciales de control y responsabilidad con el resto de poderes públicos alemanes, tanto en el objeto y características de su funcionamiento como en la composición de sus órganos rectores y su relación con el resto de poderes públicos. El banco central alemán se constituye como una institución federal con personalidad propia de derecho público⁷⁵⁶. Según el artículo 3 de su ley, el *Bundesbank* es la institución responsable de determinar y ejecutar la política monetaria y crediticia, con el fin principal de garantizar la estabilidad de la moneda. La presencia de esta mención en la ley del *Bundesbank* demuestra, según algunos autores, el consenso social que existe en favor de una política orientada hacia la estabilidad de los precios⁷⁵⁷. Este es el objetivo principal de la política monetaria de que es responsable el banco central alemán, y únicamente —según el

⁷⁵⁶ Artículo 2 Ley del *Bundesbank*. Al respecto, BONIN, *Zentralbanken zwischen funktioneller unabhängigkeit...* cit. págs. 171 y ss.

⁷⁵⁷ V. gr., GLESKE, “Bundesbank independence...” cit. pág. 23. También en este sentido FRICKE, THOMAS, “D’une Bundesbank a l’autre? La Banque centrale allemande comme modèle pour l’Europe”. *Observations et diagnostics économiques* n° 44, abril 1993, págs. 164 y ss. Esta “cultura de la estabilidad”, producto de las experiencias hiperinflacionarias y la pérdida de los ahorros privado, también explicaría la “paz social” —el comportamiento de los sindicatos— en el país (GOOS, BERND, “German monetary policy and the role of the Bundesbank in the ERM”. *Economic & Financial Review* 1, primavera 1994, pág. 5). Una visión institucional, desde el propio banco central alemán, de este compromiso con la estabilidad, puede verse en TIETMEYER, HANS, “The Bundesbank: Committed to stability, en FROWEN, STEPHEN F., y PRINGLE, ROBERT (Eds.), *Inside the Bundesbank*. Macmillan Press (Londres) y St. Martin’s press (Nueva York), 1998.

artículo 12 de su Ley— sin menoscabo de las medidas para alcanzar la estabilidad de los precios debe apoyar la política económica general del Gobierno federal.

El mismo artículo 12 de la Ley del *Bundesbank*, por otra parte, expresamente declara que las funciones del banco central deben ser ejercidas sin sujeción a ninguna instrucción del Gobierno. Por lo tanto, es el propio *Bundesbank* el que decide cuándo su apoyo a las políticas generales del Gobierno no atenta contra su objetivo primordial, la estabilidad de los precios. Los mecanismos de control democrático del banco central alemán son, a todas luces, insuficientes⁷⁵⁸ y se entiende que la independencia del *Bundesbank* se refiere asimismo al Parlamento⁷⁵⁹. Una vez más, y en relación con lo ya señalado al respecto, la independencia del banco central alemán se pone en relación por la doctrina alemana con los principios de eficiencia, transparencia y participación⁷⁶⁰.

La séptima reforma de la Ley del *Bundesbank*, de 23 de marzo de 2002, alteró en aspectos relevantes la organización del banco central alemán, y no sólo —como hemos visto— su composición federal⁷⁶¹. En cuanto a sus órganos rectores, el Consejo del Banco

⁷⁵⁸ En general, cfr. BONIN, *Zentralbanken zwischen funktioneller unabhängigkeit... cit.* págs. 188 y 189.

⁷⁵⁹ WAHLIG, BERTOLD, "Relations between the Bundesbank and the Federal Government". *Central banking* vol. 6, nº 1, verano 1995, pág. 54.

⁷⁶⁰ Cfr., v. gr., ROBERT, RÜDIGER, *Die Unabhängigkeit der Bundesbank*. Athenäum Verlag, Kronberg, 1978, págs. 47 y ss.

⁷⁶¹ La séptima reforma, publicada en la Gaceta Federal el 28 de marzo de 2002 y que entraría en vigor el 30 de abril de aquel año, fue fruto de la necesidad de adaptar las responsabilidades del *Bundesbank* a su nueva función en el marco del Sistema Europeo de Bancos Centrales lo que, en la práctica, significó aumentar la importancia de las decisiones centralizadas en un único órgano al convertir a los bancos centrales de los länder en

central (*Vorstand*) es la instancia del *Bundesbank* que toma las decisiones más relevantes en el ente, y es definido por la ley como el órgano de gobierno del *Bundesbank*⁷⁶². Está formado por el Presidente del banco, el Vicepresidente y seis miembros, todos ellos con “de elevada cualidad profesional”⁷⁶³. Son nombrados por el Presidente de la República; el Presidente, el Vicepresidente y dos de sus miembros son propuestos por el Gobierno federal, mientras que los cuatro miembros restantes son propuestos por la Cámara alta —*Bundesrat*—, de representación federal, y de acuerdo con el Gobierno federal. Tanto el Gobierno Federal como el *Bundesrat* deben consultar al propio Consejo Ejecutivo respecto a sus propuestas para la integración del órgano. Su mandato es de ocho años —sólo en casos excepcionales puede ser menor, pero nunca

oficinas del banco central sujetas en todo momento a la dirección del Consejo Ejecutivo del *Bundesbank*, y hacer desaparecer el Directorio. En las líneas generales de lo que sería la séptima reforma de la Ley trabajó, en primer lugar, el propio *Bundesbank*, que en julio de 1999 lanzó las bases sobre las cuales tendría lugar el debate. En marzo de 2000, el Ministro federal de Finanzas y los ministros de finanzas de los Estados federados conformaron un grupo de trabajo para analizar las reformas en la estructura del *Bundesbank*, pero no llegaron a ningún acuerdo y decidieron nombrar un comité de ocho expertos para que estudiaran las cuestiones planteadas. A principios de julio de 2000 el grupo de expertos, que habían sido liderados por el que fuera Presidente del *Bundesbank* Karl Otto Pöhl, presentó el informe sobre la reforma de la estructura del banco central alemán. A finales de enero de 2001, el Ministro federal de Finanzas aportó el punto de vista del Gobierno federal. En junio de 2001, el *Bundesrat* devolvía el proyecto por considerar que no respetaba el principio federal de organización que existe en la República Federal Alemana, entre otros factores. Tras la entrada para el debate en el Bundestag, la reforma fue aprobada en esa cámara el 1 de marzo de 2002 (Cfr. *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, mayo 2002).

⁷⁶² Artículo 7 (1) Ley del *Bundesbank*.

⁷⁶³ Artículo 7 (2) Ley del *Bundesbank*.

inferior a cinco años— e irrevocable⁷⁶⁴. El Consejo Ejecutivo cuenta con el privilegio de adoptar el estatuto de organización que, entre otras cuestiones, establece las responsabilidades de los miembros del propio Consejo Ejecutivo⁷⁶⁵. La reforma de marzo de 2002 eliminó la figura del Directorio, que servía como órgano ejecutivo del *Bundesbank*⁷⁶⁶.

Las relaciones con el Gobierno federal son insuficientes, a pesar de la función —supeditada a la estabilidad de los precios— de apoyar las políticas financieras del Ejecutivo. En efecto, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley del *Bundesbank*, como afirma WAHLIG, el banco central alemán debe no sólo respetar las decisiones económicas del gobierno, sino trabajar activamente para realizarlas, usando los instrumentos a su disposición. Ahora bien, esta obligación de colaborar con el Gobierno sólo existe mientras sea compatible con la función primera del banco, la procura de la estabilidad de los precios⁷⁶⁷. Por ello la Ley previene posibles injerencias gubernamentales y establece que el banco “debe ser independiente y no sujeto a instrucciones del Gobierno federal”⁷⁶⁸. Los instrumentos de coordinación son dos: el banco debe asesorar al Gobierno federal sobre cuestiones importantes de política monetaria, y dar la información que se le requiera, y el Gobierno federal debe *invitar* al

⁷⁶⁴ Artículo 7 (3) Ley del *Bundesbank*.

⁷⁶⁵ Artículo 7 (1) Ley del *Bundesbank*. El Estatuto de organización del *Deutsche Bundesbank* fue aprobado por la Decisión del Consejo Ejecutivo del banco central alemán el 8 de mayo de 2002.

⁷⁶⁶ El Directorio (*Direktorium*) estaba formado por el Presidente y Vicepresidente del banco y un máximo de seis vocales. La reforma de la Ley previó una disposición transitoria sobre sus miembros, por la que seguirían cobrando sus sueldos y salarios hasta la finalización de los contratos que tenían firmados (artículo 38 Ley del *Bundesbank*).

⁷⁶⁷ WAHLIG, “Relations between the Bundesbank...” *cit.* pág. 57.

⁷⁶⁸ Artículo 12 Ley del *Bundesbank*.

Presidente del banco a aquellas sesiones que puedan afectar a cuestiones monetarias⁷⁶⁹. La reforma de 2002 aumentó, en este campo, la independencia del banco central alemán, con la nueva redacción de su artículo 13: mientras mantuvo la invitación del Gobierno federal al Presidente del banco en las situaciones contempladas, eliminó la presencia del Gobierno Federal en las deliberaciones del Consejo Ejecutivo del banco central, donde el Ministro federal de Economía y el Ministro federal de Finanzas eran invitados a asistir, con voz y sin voto, pero donde contaban con el derecho de proponer mociones y solicitar que una decisión fuera postergada un máximo de dos semanas⁷⁷⁰.

También respecto a sus medios financieros el *Bundesbank* ha obtenido una amplia autonomía. El Consejo Ejecutivo aprueba sus cuentas, que sólo pueden ser *auditadas* —no controladas— por auditores “independientes” nombrados por el Consejo Federal de Auditoría (*Bundesrechnungshof*), y a continuación son publicadas⁷⁷¹. El Consejo Ejecutivo es el que decide sobre los gastos anuales y el plan de inversiones. Su única obligación es redactar al final de cada año un análisis comparativo entre gastos presupuestados y gastos realizados. Las cuentas anuales, la previsión de gastos, el plan de inversiones, el análisis comparado y el informe de los auditores se remiten al Ministro Federal de Finanzas y al Consejo Federal de Auditoría. Al *Bundestag* únicamente se remiten las cuentas anuales y el documento comparativo⁷⁷². Por otra parte, el Consejo Ejecutivo cuenta por ley el estatuto de suprema autoridad federal, y tanto el

⁷⁶⁹ Artículo 13 (1) y (2) Ley del *Bundesbank*.

⁷⁷⁰ Posibilidad que no había sido ejercida por ningún Gobierno federal (WAHLIG, “Relations between the Bundesbank...” cit. pág. 58).

⁷⁷¹ Artículo 26 (3) Ley del *Bundesbank*.

⁷⁷² Artículo 26 (3), (4) y (5) Ley del *Bundesbank*.

banco como su plantilla disfrutaban de los privilegios del Gobierno federal en los campos de la construcción, la vivienda y el alquiler⁷⁷³.

El particular estatuto del *Bundesbank* no ofrece mecanismos institucionales para la solución de conflictos como sí ocurre en otros países, tanto cuando aparecen entre sus órganos directores durante el proceso de elaboración de las políticas monetarias como cuando tienen lugar con el exterior, de forma primera el Ejecutivo⁷⁷⁴, nada extraño por otra parte, en ninguno de los dos casos, en la historia del banco central alemán⁷⁷⁵. En no pocas ocasiones los funcionarios del Gobierno, conscientes de su incapacidad para manejar las medidas de las que es responsable el banco central alemán, han levantado su voz haciendo ver que las políticas del banco central no se adecuaban a

⁷⁷³ Artículo 29 (1) y (2) *Ley del Bundesbank*.

⁷⁷⁴ HOLTFRICH, "Relation between monetary authorities..." *cit.* pág. 153; BONIN, *Zentralbanken zwischen funktioneller unabhängigkeit...* *cit.* págs. 177 y ss.

⁷⁷⁵ En cuanto a las fricciones en el seno del banco central, cfr. FRICKER, "D'une Bundesbank à l'autre?..." *cit.* págs. 167 y ss, quien advierte que no por poco conocidos son menos relevantes los casos de desacuerdo interno, sólo que están envueltos por "el carácter altamente secreto del funcionamiento interno del Bundesbank" (pág. 168). Respecto a los conflictos con el Ejecutivo, cfr. HOLTFRICH, quien menciona varios casos desde 1958, incluso anteriores, en particular entre el *Bundesbank* y el gobierno de Adenauer a finales de los cincuenta, las masivas importaciones de capital especulativo en 1969 y las presiones sobre la moneda alemana, de nuevo, en 1972 (HOLTFRICH, "Relation between monetary authorities..." *cit.* págs. 144 y ss). También, en este último sentido, STURM, ROLAND, "The role of the Bundesbank in German politics". *West European Politics* vol. 12, nº 2, abril 1989, págs. 4 y ss, quien menciona no menos de tres casos importantes de desacuerdo entre el Gobierno y el banco central durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta.

lo esperado por el Ejecutivo⁷⁷⁶. En algunos momentos se ha sugerido institucionalizar un comité parlamentario para que sirviera de mediador y, al mismo tiempo, establecer algún control democrático sobre la política monetaria. Se han opuesto, no obstante, los argumentos a favor de la independencia del banco central, a lo que se ha añadido el excesivo tiempo que podría durar la discusión en situaciones donde lo que hace falta es una decisión inmediata. Lo que viene al hilo de los estudios que demuestran que también el *Bundesbank*, pese a ser el más independiente de los bancos centrales, está paradójicamente expuesto a los ciclos políticos, lo que ha intentado explicarse de las más variadas formas⁷⁷⁷.

Pero la independencia del banco central alemán ha arrastrado no sólo polémicas políticas, sino también doctrinales. La constitucionalidad del estatuto independiente del *Bundesbank* fue doctrinalmente discutido desde la misma aprobación de la ley Fundamental⁷⁷⁸, y la independencia del banco central alemán ha sido —y en todavía es, a pesar de las modificaciones legales y constitucionales— considerado por la doctrina como *un problema*

⁷⁷⁶ Críticas que, como señala ISSING, han coincidido con los períodos de política monetaria restrictiva, y que se agudizaban a medida que aumentaba el grado de restricción monetaria; en este contexto, el *Bundesbank* fue acusado de perjudicar con sus políticas el proceso de reconstrucción económica después de la reunificación (ISSING, “Independencia del banco central...” *cit.* pág. 273).

⁷⁷⁷ Una posible explicación, señalan BERGER y WOITEK, es que se trate de políticos y no de economistas los que dirijan el *Bundesbank*; no obstante, a los autores les parece más apropiado otro tipo de razones, donde cabe destacar la incertidumbre que crean las elecciones a la vista (BERGER, HELGE; WOITEK, ULRICH, *Economics or politics: what drives the Bundesbank?*. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Múnich, 1997, pág. 18).

⁷⁷⁸ Cfr., en general, POMED, *Régimen jurídico...* *cit.* pág. 248 y ss.

*constitucional*⁷⁷⁹. El artículo 88 LFB obligaba, como hemos visto, a la Federación a crear un Banco federal emisor. Respecto de este artículo, ha querido defenderse que la *independencia* del Banco Federal alemán proviene directamente de la Constitución, mientras que para otros autores, es opción del legislador ordinario el régimen jurídico del *Bundesbank*, por lo que dicho estatuto particular no derivaría de la Constitución alemana, pero tampoco la contradiría⁷⁸⁰.

Los alemanes aprovecharon la adaptación de la legislación interna a la normativa comunitaria que creaba el Sistema Europeo de Bancos Centrales para realizar un importante cambio constitucional en un intento de legitimar sin sombras la existencia de un banco central *independiente*. A través de la reforma del artículo 88 LFB⁷⁸¹

⁷⁷⁹ V. gr., BONIN, *Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit...* cit. págs. 161 y ss. BROSIUS-GERSDORF realiza un primer análisis sobre el principio democrático como principio de organización en la Constitución, para analizar a continuación la aplicación de dicho principio al *Bundesbank* en el marco de la Unión Monetaria Europea y advertir acerca del déficit democrático del banco central alemán a partir del artículo 88 LFB (BROSIUS-GERSDORF, FRAUKE, *Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip. Eine verfassungsrechtliche Studie zur bundesbankautonomie von und nach der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion*. Duncker & Humblot, Berlín, 1997).

⁷⁸⁰ V. gr., ISSING, "Independencia del banco central..." cit. pág. 274; WAHLIG, "Relations between the Bundesbank..." cit. pág. 56, para quien si bien el artículo 88 LFB no determina expresamente que el banco emisor debe ser independiente, en el texto constitucional se encontrarían varias razones con las que defender la independencia del *Bundesbank*.

⁷⁸¹ Todos los detalles sobre precedentes y discusiones acerca de la nueva redacción del artículo 88 LFB, la implicación en la reforma del proceso europeo de integración monetaria, así como unas amplias primeras consideraciones, pueden encontrarse en JANZER, DIETMAR, *Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes. Verfassungsrechtliche*

se dio paso a la entrada de las disposiciones comunitarias en esta sede, puesto que la citada disposición determina que las responsabilidades y poderes del banco federal “podrán ser transferidos, dentro de la estructura de la Unión Europea, al Banco Central Europeo, que será independiente y cuya tarea principal será salvaguardar la estabilidad de los precios”. Con todo, cabría analizar si realmente el artículo 88 LFB, más allá de su actual redacción, legitima a un banco central independiente —más independiente que el propio *Bundesbank*— como es el Banco Central Europeo, sin atentar contra los principios democráticos que constan en la Ley Fundamental de Bonn.

En definitiva, las sombras sobre la legitimidad democrática del banco central alemán siguen existiendo, por cuanto las medidas de control democrático y la coordinación con las políticas responsables de la política fiscal no parece que cumplan con lo que, de acuerdo con lo visto, debiera ser la configuración y papel de la banca central en el Estado constitucional. Lo que no se trata sólo de un problema interno alemán, por el rol político que juega el *Bundesbank*⁷⁸², sino que adquiere mayor gravedad, si cabe, en su dimensión exterior. Como se analizará con mayor detalle, no sólo la estructura —y la independencia— del *Bundesbank* ha sido determinante en la creación del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales⁷⁸³, sino que, incluso, las políticas monetarias del

Anforderungen an die Übertragung der Währungshoheit auf die Europäische Zentralbank. Duncker & Humblot, Berlín, 1996.

⁷⁸² Como ha afirmado STURM, el banco central alemán juega un rol central en la política alemana, y su fuerte posición es principalmente resultado de su independencia del Gobierno federal (STURM, “The role of the Bundesbank...” *cit.*).

⁷⁸³ Lo que ha hecho que FRICKE se pregunte si el Banco Central Alemán no es, en esencia, otro *Bundesbank* (FRICKE, “D’ une Bundesbank à l’ autre?...” *cit.* págs. 155 y ss). Un análisis comparado de la política monetaria en el

Bundesbank inciden directamente en las que llevan adelante el resto de países inscritos en la Unión Económica y Monetaria⁷⁸⁴, y no sólo ellos⁷⁸⁵.

Bundesbank y en el Banco de Francia puede verse en DISCH, WOLFGANG, *Die geldpolitische Konzeption der banque de France und der Deutschen Bundesbank. Eine vergleichende Analyse der Geldmengenpolitik in Deutschland und Frankreich*. Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler, 1995. Por otra parte, un análisis comparado de la política monetaria del *Bundesbank* y la del Banco de Inglaterra puede verse en PAPROTZKI, MARIA, *Die geldpolitischen Konzeptionen der Bank von England und der Deutschen Bundesbank. Eine Analyse Über den Einfluß des monetaristischen Paradigmas*. Peter Lang, Fráncfort, 1995, donde quedan claras las influencias en política monetaria del banco central alemán.

⁷⁸⁴ Al respecto, v. gr., FERNÁNDEZ, YOLANDA, "El liderazgo del *Bundesbank* en la UE". *Análisis*, octubre/noviembre 1996, págs. 29-32.

⁷⁸⁵ Las implicaciones políticas de la política del *Bundesbank* han estado recogidas en varios trabajos, la mayoría de ellos escritos en registro periodístico. De entre ellos cabe resaltar MARSH, DAVID, *The bank that rules Europe*. Heinemann, Londres, 1992; su traducción al alemán es, si cabe, más comprometida: *Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht* ("El *Bundesbank*. Negocio con el poder"). Bertelsmann, Múnich, 1992. Asimismo, KENNEDY, ELLEN, *The Bundesbank. Germany's central bank in the international monetary system*. Royal Institut of International Affairs, Londres, 1991, donde queda clara la influencia del banco central alemán en cómo internacionalmente se maneja el dinero.

CAPÍTULO III

Los modelos de la banca central española

**1. LA BANCA CENTRAL EN ESPAÑA:
LOS MODELOS DEPENDIENTE (1962-1980)
Y AUTÓNOMO (1980-1994)**

*a. Los orígenes del Banco de España
y el modelo dependiente de banco central.*

La intervención de los poderes públicos en el sistema monetario español tuvo lugar directamente en 1782 con la creación del Banco de San Carlos que, después de diversas andaduras, acabaría transformándose en 1856 en el Banco de España⁷⁸⁶. La creación del Banco de San Carlos respondió a una serie de reformas proyectadas durante la ilustración española, destinadas a dar un impulso a la economía española, que debía hacer frente, entre otros problemas, a unas cuentas estatales deficitarias. El fracaso en sus

⁷⁸⁶ Para un recorrido sobre los antecedentes del Banco de España, vid. POMED, *Régimen jurídico... cit.* págs. 29 y ss. Cfr., asimismo, MARTÍN ACEÑA, PABLO, "El Banco de España. una visión histórica". *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 4-14; AA. VV., *El Banco de España. una historia económica*. Banco de España, Madrid, 1970; ORRIOLS y ROCA, *Banco de... cit.* pág. 97 y ss.

propósitos⁷⁸⁷ condujo a su liquidación por parte del Banco de San Fernando en 1829, constituido como una sociedad por acciones tutelada por el Gobierno, que fue considerado banquero del Gobierno y al cual la Real Cédula que estableció su creación le concedió la facultad privativa en la capital de emitir billetes al portador. Su fusión con el Banco de Isabel II y la consecuente creación del Banco Español de San Fernando, que tuvo lugar en 1847, fue el paso anterior a la ordenación del sistema crediticio en 1856 y la definitiva instauración del Banco de España.

La legislación bancaria en la Restauración, consciente del fracaso de las reformas de ordenación bancaria anteriores y de la maltrecha situación de la Hacienda pública, concedió en 1874 al Banco de España el monopolio de emisión durante treinta años para todo el territorio nacional a cambio de conceder los recursos que el Estado necesitaba. En 1891, se prorrogó por otros treinta años el monopolio de emisión; también en esta ocasión, el Banco de España ejerció el papel financiador del Gobierno propio de los inicios de la banca central. Al comenzar el siglo XX, el Banco de España había fortalecido su posición y se consolidaba como único banco de emisión, a tiempo que mantenía su condición de banquero del Gobierno⁷⁸⁸, por lo que los lazos entre el Estado y el Banco eran cada vez más estrechos; por otra parte, la inestabilidad gubernamental y los problemas de las finanzas públicas colaboraban en el fortalecimiento del Banco. De hecho, el Banco de España fue cuestionado en la época porque su grado de fortalecimiento le colocaba en posición de imponer sus criterios en la política económica.

⁷⁸⁷ Que tuvo lugar, entre otras razones, por las malhadadas relaciones con la Hacienda (MARTÍN ACEÑA, "El Banco de España..." *cit.* pág. 7).

⁷⁸⁸ POMED, *Régimen jurídico...* *cit.* pág. 68.

A comienzos del siglo XX la aparición de una potente banca privada que fue invadiendo el terreno que hasta el momento había sido casi exclusivo del Banco de España afectó notablemente a la evolución del Banco⁷⁸⁹. La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 —conocida como *Ley Cambó*, tomando el nombre de su promotor— representó el primer intento acabado de regulación completa y sistemática de los sistemas monetario y crediticio en la legislación bancaria española⁷⁹⁰. La *Ley Cambó* potenció el papel de *banco de bancos* del Banco de España, y dejaba entrever su voluntad de convertir al Banco de España en el eje de la instrumentación de la política monetaria. Con todo, la Ley de 1921 no logró el objetivo de que el Banco de España asumiera la función de ejercer como banco de bancos⁷⁹¹, quizás porque las condiciones necesarias no estaban dadas⁷⁹².

Tras la guerra civil, debieron pasar varios años para que las consecuencias económicas fueran superadas; en el Plan de Estabilización de 1959 se ponía el acento en reordenar de forma radical el sistema crediticio⁷⁹³; el control monetario que exigió dicho Plan puso de relieve las deficiencias del marco institucional y la carencia de instrumentos para llevarlo a cabo⁷⁹⁴, lo que conduciría tres años después a la nacionalización del Banco de España. Los años

⁷⁸⁹ TORTELLA, GABRIEL, “El Banco de España en su historia: Comentarios al trabajo de Martín Aceña. *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, pág. 24.

⁷⁹⁰ POMED, *Régimen jurídico... cit.* pág. 69.

⁷⁹¹ MARTÍN ACEÑA, “El Banco de España...” *cit.* pág. 10.

⁷⁹² En opinión de TORTELLA, la *Ley Cambó* no se cumplió en su totalidad porque dejaba una serie de vacíos legales que permitieron que el Banco siguiera desempeñando su papel de apoyo a la Hacienda en detrimento de su función de banco central (TORTELLA, “El Banco de España...” *cit.* pág. 24.

⁷⁹³ POMED, *Régimen jurídico... cit.* pág. 89.

⁷⁹⁴ MARTÍN ACEÑA, “El Banco de España...” *cit.* pág. 12.

posteriores a la guerra civil y hasta la nacionalización del Banco supusieron una subordinación completa de la entidad al Ministerio de Hacienda⁷⁹⁵.

La Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre las bases de ordenación del crédito y la banca supuso, como señala POMED, un importante paso adelante hacia la articulación de un sistema crediticio integrado, sujeto todo él a la disciplina del Ministerio de Hacienda y, por delegación de éste, al Banco de España⁷⁹⁶, del cual se preveía la nacionalización y su integración como institución oficial del Estado en el que puede mostrarse como un modelo dependiente de banco central. La exposición de motivos de la Ley 2/1962 declaraba expresamente que el Estado español no aceptaba el principio de neutralidad económica, por lo que la autoridad monetaria no podía ser delegada en un banco de emisión *neutral*, sino ejercida permanentemente por el gobierno a través del Ministro de Hacienda, aunque en el orden técnico fuera conveniente encomendar los detalles de ejecución de la política correspondiente al Banco de España⁷⁹⁷.

El funcionamiento del Banco de España estaba, por lo tanto, basado en la delegación de funciones que en él realizaba el Gobierno. La base primera declaraba que la autoridad en materia monetaria y de crédito correspondía al Ejecutivo, que señalaría al Banco de

⁷⁹⁵ ÁLVAREZ RENDUELES, JOSÉ RAMÓN, "Comentarios a *El Banco de España. Una visión histórica*". *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 15-21.

⁷⁹⁶ POMED, *Régimen jurídico...* cit. pág. 103. Cfr., en general, PÉREZ DE ARMIÑÁN, GONZALO, "Exposición y comentario de la Ley de Bases de ordenación del crédito y la banca y del Decreto-ley de nacionalización y reorganización del Banco de España, en AA.VV., *El Banco de España. Una historia económica*. Banco de España, Madrid, 1970.

⁷⁹⁷ Exposición de motivos Ley 2/1962.

España —así como a los diferentes organismos de crédito—, a través del Ministro de Hacienda, las directrices que hubieran de seguirse, orientando la política monetaria y de crédito “en la forma que más convenga a los intereses del país”⁷⁹⁸.

La nacionalización del Banco de España, que se materializó unos meses después a través del *Decreto-ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España*⁷⁹⁹, debía realizarse según lo parámetros regulados en la base segunda de la Ley 2/1962, y que incidían en el estatuto dependiente del banco central español. El apartado b) de la base segunda expresamente declaraba que, una vez nacionalizado el Banco de España, pasaría a conformarse como una institución oficial, con personalidad jurídica, dependiente del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda⁸⁰⁰. El apartado c) de esta base señalaba que “dentro de su carácter de instrumento de la política monetaria del Gobierno, el Banco de

⁷⁹⁸ Base primera Ley 2/1962.

⁷⁹⁹ Por medio de este decreto-ley el Estado adquiría para su anulación la totalidad de las acciones representativas del Banco de España que, de esa forma, quedaba nacionalizado. Aunque la exposición de motivos de dicho Decreto declaraba que la organización del Banco de España respondía a la exigencia fundamental de una constante adaptación a las circunstancias variables de cada momento, con la finalidad de que estuviera en condiciones de responder con oportunidad a los requerimientos generales de la economía y de mantener la estabilidad dinámica de la misma; para ello, el Decreto señalaba que era necesario dotar al Banco de España de mayor autonomía en su gestión, “concibiendo su Consejo Ejecutivo de tal forma que permita un ágil espíritu de empresa”. Con todo, el Decreto estaba limitado en sus posibilidades por la Ley 2/1962, y no pudo incidir en esta autonomía. Cfr., en general, PÉREZ DE ARMIÑÁN, “Exposición y comentario...” *cit.*

⁸⁰⁰ El artículo 1 del Decreto-ley 18/1962 añadió a la definición del Banco de España la “plena capacidad”.

España tendrá, en el orden técnico, una organización autónoma”⁸⁰¹. Por lo tanto, como ha manifestado la doctrina, este estatuto que otorgó al Banco de España la Ley de nacionalización de 1962 era de autonomía puramente formal, igual que la concedida a otros organismos autónomos⁸⁰², y el Banco de España no mudó su naturaleza *dependiente* del Gobierno.

Al Banco de España recién nacionalizado se le asignaron algunas funciones más allá de la ejecución de la política monetaria de acuerdo con las instrucciones del Gobierno; era el responsable de la emisión de billetes de curso legal, realizaba el servicio de Tesorería del Estado y el financiero de la Deuda del Estado y del Tesoro, y

⁸⁰¹ Esta última afirmación se repitió en el artículo 3 del Decreto-ley 18/1962.

⁸⁰² En este sentido, FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 733. El apartado i) de la base segunda, por otra parte, señalaba que “el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, regulará el ejercicio de cargos directivos y ejecutivos en el Banco de España, de manera que se desempeñen con la independencia que exige siempre el ejercicio de dichos cargos, fijando las debidas incompatibilidades”. Claramente la *independencia* de la que reza esta disposición se aplicaba frente a terceros, pero no frente al propio Gobierno. De hecho, el breve régimen de incompatibilidades que les era de aplicación apenas observaba prohibiciones de acumulaciones de cargos retribuidos, y hacía residir en el Ministro de Hacienda la resolución de las dudas y consultas que se produjeran con motivo de la aplicación de dicho régimen (*Decreto 1467/1962, de 22 de junio, por el que se señalan las incompatibilidades con los cargos directivos y ejecutivos en el Banco de España, Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo e Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro*). El Banco de España, conjuntamente con otras administraciones, recibió la denominación de *organismo apátrida* por parte de GARCÍA-TREVIJANO, al ser entes de Derecho público y calificados como organismos autónomos, pero estar excluidos de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*. Edersa, Madrid, 1967, tomo II, págs. 786 y ss.).

desempeñaba las funciones propias de su carácter de banco de bancos. Además, se le encomendó la inspección de la banca privada, de acuerdo con las normas señaladas por el Ministerio de Hacienda; el movimiento de los pagos exteriores; y la centralización de las reservas metálicas y de divisas⁸⁰³.

La necesaria delegación competencial expresa hacía recaer las más notables funciones en el Ejecutivo. En particular, correspondía al Gobierno la autoridad en materia monetaria y de crédito y señalar las instrucciones pertinentes al respecto⁸⁰⁴, y al Ministro de Hacienda —de acuerdo con el Consejo de Ministros—, respecto al Banco de España, principalmente dictar las normas generales sobre la actuación del Banco como ejecutor de la política monetaria y crediticia del Gobierno, fijar los tipos de interés aplicables en las operaciones del Banco, y aprobar el balance y las cuentas del ente emisor⁸⁰⁵.

La gestión directiva del Banco de España correspondía a un Gobernador, asistido por los subgobernadores, en un número no determinado⁸⁰⁶. La ley realizó una curiosa diferenciación de fondo entre el Gobernador y los subgobernadores; mientras los segundos debían tener “carácter técnico” y, por ello, se les asignaba cierto nivel de autonomía para el ejercicio de sus funciones —no podían ser removidos, salvo por razones disciplinarias, en un periodo de tres años—, el Gobernador ejercía, como “jefe supremo de la administración del Banco” una labor más política, entre la cual estaba

⁸⁰³ Base segunda, apartados f) y g) Ley 2/1962; artículo 2 artículo 1 del Decreto-ley 18/1962.

⁸⁰⁴ Artículo 9 Decreto-ley 18/1962.

⁸⁰⁵ Artículo 10 artículo 7 Decreto-ley 18/1962.

⁸⁰⁶ Base segunda, apartado h) Ley 2/1962 y artículos 4 y 5 Decreto-ley 18/1962.

la presidencia de los órganos del banco y la asignación de funciones a los subgobernadores. Esta diferencia en el estatuto se observa en la integración de los cargos: mientras que los subgobernadores eran nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda, el Gobernador era “nombrado y separado libremente” por el Consejo de Ministros⁸⁰⁷.

Los órganos del Gobierno del Banco de España eran asimismo, de acuerdo con la nueva regulación, dependientes del Ejecutivo. El *Consejo Ejecutivo*, órgano bajo cuya responsabilidad quedaba el día a día del Banco⁸⁰⁸, estaba compuesto por el Gobernador, los Subgobernadores y tres miembros designados libremente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda; estos consejeros eran elegidos por un plazo de dos años y podían ser separados en todo momento por acuerdo del Ministro de Hacienda. El *Consejo General*, por su parte, se perfilaba como un órgano de seguimiento con poco relevantes competencias⁸⁰⁹, y de carácter corporativo, en cuya composición participaba la banca privada, órganos públicos de

⁸⁰⁷ Artículos 4 y 5 Decreto-ley 18/1962.

⁸⁰⁸ Entre las principales atribuciones al Consejo Ejecutivo destacan las decisiones “acerca de las medidas que deba adoptar el Banco, ateniéndose a las instrucciones recibidas del Ministerio de Hacienda en el ejercicio de sus funciones de banco de bancos y de disciplina e inspección de la banca privada”, acordar las operaciones de crédito con el Tesoro y otros organismos del sector público, y dirigir la administración del Banco (artículo 12 Decreto-ley 18/1962).

⁸⁰⁹ Principalmente, “ser informado de la marcha del Banco y sus operaciones”, deliberar y formular las conclusiones que estime procedentes acerca del balance anual y cuentas del ejercicio del Banco, asesorar al Gobierno sobre las cuestiones monetarias y crediticias cuando aquél lo solicitara, y actuar como órgano consultivo del Gobernador y del Consejo ejecutivo en las cuestiones que aquéllos le sometieran; sus reuniones debían tener, al menos, carácter mensual (artículo 13 Decreto-ley 18/1962).

crédito, la organización sindical y los empleados del Banco⁸¹⁰. No obstante, salvo en el caso de los representantes sindicales, el nombramiento de los miembros del Consejo General recaía en el Ministro de Hacienda, previa autorización del Consejo de Ministros y a propuesta de los organismos o entidades cuya representación ostentaban, y podían ser removidos “en cualquier momento por orden expedida” desde dicho ministerio⁸¹¹.

*b. El Banco de España como banca central autónoma:
la regulación de 1980.*

La regulación del Banco de España que conllevó la promulgación de la Ley de Órganos Rectores del Banco de España de 21 de junio de 1980 (Ley 30/1980) dotó de un estatuto autónomo a la banca central española⁸¹². Esta novedosa legislación en el ordenamiento jurídico español no provenía exclusivamente de la

⁸¹⁰ En concreto, formaban parte del Consejo General, además de los miembros del Consejo Ejecutivo, dos vocales más —“representantes de los intereses de la economía nacional”— elegidos por el Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda, dos representantes de la banca privada a propuesta del Consejo Superior Bancario, un representante del Instituto de Crédito a medio y largo plazo, un representante del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorro, cuatro representantes de la organización sindical y un representante de los empleados del Banco de España, con al menos veinte años de servicio, propuesto por el propio personal del Banco (artículo 7 Decreto-ley 18/1962).

⁸¹¹ Artículo 7 Decreto-ley 18/1962. Además de esta amplio dominio del Gobierno sobre los órganos del Banco de España, los directores generales —a las órdenes inmediatas de los subgobernadores—, eran nombrados por Orden ministerial, a propuesta del Consejo Ejecutivo (artículo 6 Decreto-ley 18/1962).

⁸¹² En este sentido, FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 733.

aceptación por el Parlamento enfoque económico institucional sobre la *independencia* de los bancos centrales como método de procura de la estabilidad económica, sino que se englobaba en una corriente de creación de entes autónomos, proveniente —como hemos visto— de la influencia de la *independent agencies* norteamericanas. En efecto, en el mismo año que se legisló sobre dos de las denominadas administraciones *independientes* —El Ente Público Radiotelevisión Española y el Consejo de Seguridad Nuclear—, también el Banco de España adquirió un estatuto singular, que lo convertiría en el organismo público más autónomo del entramado administrativo español y que, pasando el tiempo y tras ulteriores modificaciones, pasaría a consolidarse como la única administración propiamente independiente en el ordenamiento jurídico español.

La Ley 30/1980 definía al Banco de España como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada que, para el cumplimiento de los fines establecidos, debía actuar con autonomía respecto a la Administración del Estado “dentro de los límites establecidos en esta Ley”. Se preveía la aplicación subsidiaria de la Ley de Procedimiento Administrativo, pero se apartaba de su aplicación al Banco de España la legislación sobre Contratos del Estado y Patrimonio del Estado, la Ley General Presupuestaria y las normas reguladoras de los organismos autónomos⁸¹³.

Aunque la fórmula de la delegación competencial fue cambiando lentamente a favor de la afirmación *ex lege* de la titularidad de las competencias, no se garantizó absolutamente este aspecto hasta la regulación de 1980⁸¹⁴. El artículo 3 de la Ley 30/1980 fue, en este sentido, la que dotó de protección legal a la

⁸¹³ Artículos 1 y 2 Ley 30/1980.

⁸¹⁴ FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 733.

función principal del Banco de España: desarrollar en sus vertientes interior y exterior, de acuerdo con los objetivos generales fijados por el Gobierno, instrumentándola del modo que considerara más adecuado para el cumplimiento de los fines a alcanzar, en especial el de salvaguardar el valor del dinero⁸¹⁵. En la discusión parlamentaria de la Ley, el Gobierno puso mucho énfasis en el mantenimiento del control gubernamental sobre la política monetaria y en general sobre la actividad del Banco de España⁸¹⁶. Con el estatuto autónomo se estrenaba lo que FERNÁNDEZ ha denominado un “reparto de papeles”

⁸¹⁵ Junto con esta formulación de la política monetaria, el artículo 3 de la Ley 30/1980, se mantenían las funciones clásicas que ya constaban en la regulación anterior: la puesta en circulación y la administración de la circulación de la moneda de curso legal, prestar los servicios de la Deuda Pública y los demás de Tesorería del Estado, actuar de banco de bancos, centralizar las reservas metálicas y de divisas y el movimiento de los cobros y pagos con el exterior, e informar y asesorar al Gobierno en todas estas materias. MALO DE MOLINA explica la *tardanza* con la que el Banco de España asumió la conducción de la política monetaria por “la conjunción de lo condicionantes estructurales de la economía española, las distorsiones impuestas por la necesidad de atender las necesidades financieras de la Hacienda pública y la esclerosis de los mercados financieros nacionales, con los problemas derivados de una configuración institucional inadecuada. La imposibilidad de desarrollar bajo estas restricciones una política activa de regulación monetaria orientada a la estabilidad macroeconómica llegó al paroxismo con la política económica autárquica de la postguerra, que perduró hasta finales de los años cincuenta (...). No es de extrañar que, bajo semejantes circunstancias, el Banco de España se viese vaciado de cualquier papel activo en la política económica, quedando el control de todas sus funciones en manos del Ministerio de Hacienda (MALO DE MOLINA, JOSÉ LUIS, “Algunos comentarios de actualidad inspirados en la visión histórica del Banco de España”. *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 28-30).

⁸¹⁶ Cfr. un resumen del debate parlamentario en ORRIOLS y ROCA, *Banco de... cit.* pág. 132.

respecto a la política monetaria⁸¹⁷: mientras el Gobierno señalaba los objetivos generales de la política a seguir, el Banco asumía la responsabilidad de ejecutar las técnicas monetarias en función de aquellos objetivos.

La nueva regulación modificó sustancialmente la composición del Consejo General, que podía actuar en Pleno y en Consejo Ejecutivo, y suprimió la posibilidad de que existiera más de un subgobernador. El Gobernador del Banco de España era nombrado por el Jefe del Estado a propuesta del Gobierno. Por primera vez se incluye un requisito de capacidad para el cargo de Gobernador: debía ser elegido de entre los españoles mayores de edad que tuvieran reconocida competencia en el campo de la economía⁸¹⁸. El Subgobernador era nombrado por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía; por sus características, el cargo se aproximaba notablemente al del Gobernador, tanto en los requisitos de capacidad como la duración del mandato y el régimen de incompatibilidades⁸¹⁹.

Otras relevantes características que dotaron de mayor autonomía al cargo fue la regulación de la duración del mandato y un más estricto régimen de incompatibilidades. El mandato del Gobernador era de cuatro años, pudiendo ser renovado en el cargo. Al régimen de incompatibilidades general⁸²⁰, de aplicación durante el ejercicio del cargo, se añadía un caso de incompatibilidad *ex post*:

⁸¹⁷ FERNÁNDEZ, "La autonomía..." *cit.* pág. 733.

⁸¹⁸ Artículo 5 Ley 30/1980.

⁸¹⁹ Artículo 8 Ley 30/1980.

⁸²⁰ La no ostentación de la representación como Diputado o Senador, y el impedimento del ejercicio de cualquier actividad, tanto pública como privada, salvo cuando fueran inherentes a su condición o le vinieran impuestas por su carácter de representante del Banco de España (artículo 6 Ley 30/1980).

durante los dos años posteriores al cese en el cargo, la persona no podía ejercer actividad alguna en entidades privadas de crédito y ahorro.

El Consejo General en Pleno estaba presidido por el Gobernador, y formaban parte de él el Subgobernador; seis consejeros designados por el Gobierno, de reconocida competencia en el campo de la economía, cuyo mandato se determinaba en tres años⁸²¹; el Director general de Política Financiera; el Director general del Tesoro; los directores generales del Banco designados anualmente por el Gobernador con un número máximo de cuatro; y un Consejero representante del personal. El nombramiento de todos los Consejeros se formalizaba por Decreto del Consejo de Ministros⁸²². Al Pleno le correspondían competencias generales de dirección de las funciones del Banco de España, principalmente aprobar las directrices de actuación del Banco para el cumplimiento de su objeto, aprobar los presupuestos de gastos de funcionamiento y el informe anual de actividades del Banco y tomar decisiones sobre las propuestas sancionadoras de carácter muy grave provenientes de las funciones de inspección que realizaba el Banco⁸²³. Sus reuniones debían tener lugar, al menos, una vez al mes⁸²⁴.

El Consejo Ejecutivo también estaba presidido por el Gobernador, además formaban parte el Subgobernador, tres Consejeros elegidos por el Consejo General de entre los seis miembros del Consejo General designados por el Gobierno, y un Director General del Banco de España⁸²⁵. Al Consejo Ejecutivo

⁸²¹ Artículo 13 Ley 30/1980.

⁸²² Artículo 10 Ley 30/1980.

⁸²³ Artículo 15 Ley 30/1980.

⁸²⁴ Artículo 17 Ley 30/1980.

⁸²⁵ Artículo 11 Ley 30/1980.

correspondía la gestión cotidiana del Banco Central, así como la aprobación de las propuestas de informes, de presupuestos de gastos y de cuentas generales del Banco⁸²⁶. Sus reuniones debían tener lugar, al menos, una vez a la semana⁸²⁷.

La potestad normativa del Banco de España, en línea de continuidad con el Decreto-ley 18/1962, quedaba consagrada en dos instrumentos normativos diferentes⁸²⁸: por una parte, la propia Ley 30/1980, que hacía residir en el Consejo General en Pleno “aprobar las disposiciones necesarias en las materias propias de la competencia de la entidad”⁸²⁹; por otra, la *Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito*, cuyo artículo 1.5 disponía que se consideraban normas de ordenación y disciplina las leyes y disposiciones administrativas de carácter general que contuvieran preceptos específicamente referidos a las entidades de crédito, entre las cuales se encontrarían “las circulares aprobadas por el Banco de España”, y cuya disposición adicional octava señalaba que “el Banco de España, para el adecuado ejercicio de las competencias que le atribuyen ésta u otras leyes, podrá dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo o ejecución de la regulación contenida en las disposiciones generales aprobadas por el gobierno o por el Ministerio de Economía y hacienda, siempre que, además, dichas normas le habiliten de modo expreso para ello”.

Con anterioridad a la aprobación de la Ley 26/1988, la naturaleza jurídica de las circulares del Banco de España fue objeto de una controversia doctrinal⁸³⁰. Por una parte, autores como PARADA

⁸²⁶ Artículo 16 Ley 30/1980.

⁸²⁷ Artículo 17 Ley 30/1980.

⁸²⁸ En este sentido, PAREJO, “La potestad normativa...” cit. págs. 645 y 646.

⁸²⁹ Artículo 15.9 Ley 30/1980.

⁸³⁰ Al respecto, cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, “La infracción de las circulares del Banco de España no es motivo en que pueda fundarse el

defendieron que dichas circulares no podían considerarse normas reglamentarias jurídico-públicas, puesto que el Banco de España no estaba habilitado para dictar normas imperativas en las relaciones crediticias, lo que establecería faltas de procedimiento y publicidad⁸³¹. Para autores como FERNÁNDEZ, por el contrario, podía admitirse el ejercicio de la potestad reglamentaria con efecto *ad extra*—esto es, más allá del campo de la organización administrativa— por parte del Banco de España, siempre que contara con la habilitación legal suficiente⁸³². En este sentido, la Ley 26/1988 resolvió la cuestión, determinando la potestad normativa del banco de España siempre que existiera habilitación.

recurso de casación. Crítica a la negativa a reconocerles el carácter de norma jurídica-sustantiva”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 58, abril-junio 1995, págs. 533-544. Puede consultarse asimismo HERNÁNDEZ MARQUÉS, HILARIO, “Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España”, en MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN (dir.), *Estudios de Derecho público bancario*. Ceura, Madrid, 1987; CARRASCO CANALS, CARLOS, “El Banco de España y las cajas de ahorro”. *Revista de Administración Pública* n° 124, enero-abril 1991, pág. 184 y ss.

⁸³¹ PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, “Valor jurídico de la circular”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n°2, junio 1981, págs. 313-320.

⁸³² FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, “Los poderes normativos del Banco de España”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n°13, febrero-marzo 1984, págs. 7-32. En este sentido, ARAGÓN afirmó que las normas con efectos *ad extra* podrían producirse válidamente siempre que se contara con la suficiente habilitación legal, se poseyera la correspondiente competencia y se respetaran los límites que impusieran las materias reservadas a la ley. Las circulares del Banco de España, si contuvieran disposiciones generales, serían reglamentos, capaces tanto de desplegar efectos *ad intra* en el propio organismo emanador, como de desplegar efectos *ad extra*. (ARAGÓN REYES, MANUEL, “Las fuentes de la contratación bancaria. En particular el problema de los estatutos de los bancos y de las circulares del Banco de España. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n°35, mayo-agosto 1992, pág. 48).

La previsión legal no fue pacífica, y se planteó el asunto de la delegación de esta potestad que, de acuerdo con el artículo 97 CE, corresponde al Ejecutivo. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 135/1992, de 5 de octubre, se pronunció a favor de la constitucionalidad de tal habilitación: puesto que el Banco de España forma parte de la Administración del Estado, a él le corresponden las funciones de disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro y, para el ejercicio de dichas funciones, puede dotársele de las potestades reglamentaria y sancionadora⁸³³. El Banco de España, afirma el Tribunal, cuenta con la *auctoritas* que le concede su alta capacidad técnica, “pero la *auctoritas* no conlleva necesariamente el *imperium* o la *potestas*, que son obra directa de la Ley. Precisamente la especialización técnica del Banco de España explica y hace

⁸³³ El Tribunal Constitucional basó la constitucionalidad de esta potestad en que la potestad reglamentaria del artículo 97 no podía entenderse de forma estricta, sino que podía delegarse en instituciones como el Banco de España, que es asesor del Gobierno y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional, como señala GARCÍA LLOVET, es favorable a la legitimidad constitucional del reconocimiento de una potestad reglamentaria del Banco de España derivada a partir de un proceso de delegación por parte de su titular originario o a partir de una determinación *ex lege*; “pero nuestro Tribunal Constitucional no fundamenta, sin embargo, la constitucionalidad de esta potestad, pues no puede deducirse de la función asesora y, respecto a la función de ejecutor *inmediato*, ésta se realiza desde un principio general de independencia, cuestionándose por lo mismo la *inmediatez* (orden de continuidad entre el mandato y su realización), quebrándose así una posible continuidad en la titularidad de la potestad como justificación última (GARCÍA LLOVET, “Autoridades administrativas independientes...”, *cit.* págs. 114 y 115). Con todo, el Tribunal Constitucional declaró la legitimidad de esta potestas en un banco central autónomo; no existe declaración respecto a un, como se analizará, Banco de España independiente.

razonable, en el contexto constitucional, que se le confien determinadas misiones por delegación del Gobierno o *ex lege*⁸³⁴.

c. *Las relaciones del Banco de España autónomo con el resto de poderes públicos*

Las potestades del Gobierno fueron, a partir de la Ley 30/1980, de naturaleza diferente. El nuevo instrumento jurídico, por una parte, confería potestades al Gobierno para incidir directamente en la integración de los órganos de gobierno del Banco de España, lo que les dotaba de la necesaria legitimidad democrática en el origen de los cargos; por otra, dejaba en manos del Gobierno la determinación los objetivos generales de la política monetaria, lo que casaba a la perfección con la dirección de la política interior y exterior que determina el artículo 97 CE; además, confería facultades al Ejecutivo para participar directamente en el control del Banco de España, a través de la supervisión de los balances y cuentas del ejercicio del Banco de España⁸³⁵. En este último sentido, se podía convocar al Gobernador del Banco de España a las reuniones del Gobierno en Pleno o en Comisión Delegada para que informara acerca de la ejecución de la política monetaria⁸³⁶.

No obstante, a partir de la reforma de 1980 el Banco de España dejó de *depender* del Gobierno. El establecimiento de un plazo determinado para el mandato de los miembros de los órganos rectores designados por el Gobierno limitaba las posibilidades de remoción del cargo, de forma que la separación ya no era libre

⁸³⁴ Al respecto, cfr. BETANCOR, *Las Administraciones independientes... cit.* pág. 254 y ss.

⁸³⁵ Artículo 2 Ley 30/1980.

⁸³⁶ Artículo 7.1 Ley 30/1980.

—como en la regulación anterior—, sino que debía ser acordada por el Gobierno, previa instrucción de expediente por el Ministerio de Economía⁸³⁷.

Por vez primera, la regulación de 1980 concedió un importante papel al control en la actividad del Banco de España a las Cortes. Éstas podían solicitar información sobre las materias objeto del Banco; tanto el Congreso de los Diputados como el Senado o cualquiera de sus Comisiones podían llamar al representante del Banco de España —el Gobernador— para que informara acerca de la ejecución de la política monetaria y crediticia⁸³⁸. Por otra parte, las cuentas generales del ejercicio del Banco de España debían ser remitidas al Tribunal de Cuentas, una vez fueran aprobadas por el Consejo en Pleno⁸³⁹.

La habilitación constitucional a través de la existencia de un relevante objeto a proteger —la estabilidad económica mencionada en el artículo 40 CE— y la configuración de la relación entre el Banco de España y los poderes públicos justificaban, en opinión de un importante sector de la doctrina, un estatuto autónomo de la banca central española sin que cupiese formular ninguna objeción insalvable desde la perspectiva constitucional⁸⁴⁰. Con independencia del debate sobre el objeto constitucional protegido, lo cierto es que el Banco de España autónomo, configurado con la reforma de 1980, cumplía con los requisitos de origen y control democráticos exigibles en el Estado constitucional.

⁸³⁷ Artículo 14 Ley 30/1980.

⁸³⁸ Artículo 7.1 Ley 30/1980.

⁸³⁹ Artículo 15 Ley 30/1980.

⁸⁴⁰ V. gr., FERNÁNDEZ, “La autonomía...” cit. págs. 732 y 733.

2. EL MODELO *INDEPENDIENTE* DE BANCA CENTRAL EN ESPAÑA (1994)

a. *Las repercusiones de la integración europea en política monetaria*

La integración europea ha tenido diferentes repercusiones en Europa en cuanto a los cambios legislativos y constitucionales que ha merecido el avance del proceso integrador. Ante las dificultades que entraña la reforma constitucional, en Europa ha tenido lugar —como ha puesto de relieve LÓPEZ AGUILAR— una cierta elasticidad constitucional, compatible con un elevado grado de rigidez formal. En las Constituciones contemporáneas han coexistido una pauta de extrema formalización del cambio constitucional y una pauta de disfrute de gran adaptabilidad de los textos a unas circunstancias cambiantes, como la progresiva integración europea⁸⁴¹. No obstante, respecto a la Unión Económica y Monetaria en particular, ésta ha significado una alteración sustancial del ordenamiento jurídico de todos los países europeos, lo que ha obligado en varios casos a realizar reformas constitucionales⁸⁴² que, como afirma PÉREZ

⁸⁴¹ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, “Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución”. *Revista de Estudios Políticos* n^o 77, julio-septiembre 1992, págs. 58-59.

⁸⁴² En Francia, la Decisión del Consejo Constitucional 92-308, de 9 de abril, determinó la reforma constitucional, y la Ley Constitucional 92-554, de 25 de junio, incorporó la referencia a la Unión Económica y Monetaria en un nuevo artículo 88.2 a la Constitución de 1958. En Alemania, como hemos visto, el debate doctrinal terminó en reforma constitucional. El *Bundestag* aprobó el 2 de diciembre de 1992 simultáneamente la Ley de ratificación del Tratado de la Unión Europea y una Ley de reforma constitucional que, entre otras modificaciones —entre ellas la del artículo 88 LFB, ya tratada—

TREMPS, de una manera u otra venían a poner de manifiesto que la Unión Europea suponía un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo respecto de las viejas Comunidades Europeas⁸⁴³. En el caso español, como ha analizado un importante sector de la doctrina, la reforma constitucional ante la profundidad de cambios que merecía el proceso europeo de integración no tuvo lugar en las dimensiones necesarias⁸⁴⁴.

La discusión jurídica en torno a la constitucionalidad del compromiso español que se producía con la firma del Tratado de la Unión Europea —el que, a la postre, conduciría a la cesión de la competencia en política monetaria en un banco central europeo independiente— se centró básicamente en una interpretación combinada de los artículos 93 y 95 CE. El artículo 93 CE, para cuya redacción el constituyente de 1978 tuvo en cuenta la —entonces futura— adhesión española al proceso de integración europea⁸⁴⁵,

incluía un nuevo artículo 23, que habilitaba específicamente la ratificación del Tratado. El *Bundesrat* aprobó estas modificaciones el 18 de diciembre; el 25 de diciembre entró en vigor la reforma constitucional y el 31 de diciembre la Ley de ratificación del Tratado de la Unión Europea. Preguntado al respecto, el Tribunal Constitucional Federal confirmó, por medio de la sentencia de el 12 de octubre de 1993, la constitucionalidad de la ratificación del Tratado de Maastricht (cfr. BACIGALUPO, MARIANO, “La constitucionalidad del Tratado de la Unión Europea en Alemania (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 12 de octubre de 1993)”. *Gaceta jurídica de la C. E. y de la competencia*, abril 1994).

⁸⁴³ PÉREZ TREMPS, PABLO, “Derecho constitucional y Derecho comunitario”, en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 611.

⁸⁴⁴ La reforma del artículo 13 CE ha sido calificada de “epidérmica” tras la lectura del Tratado de la Unión Europea (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* pág. 90).

⁸⁴⁵ Como el propio Consejo de Estado afirmó (Dictamen 850/91).

habilitaba la celebración de tratados que, a través de una ley orgánica, podían atribuir a organizaciones o instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la propia Constitución; por su parte, el artículo 95 CE dispone que la celebración de un tratado internacional que sea contrario al texto constitucional exige la previa revisión constitucional.

Estas previsiones estaban, desde luego, pensadas para un proceso de integración de perfil mucho más bajo que el que despegó tras la firma del Tratado de Maastricht, y durante aquellos importantes momentos no tuvo lugar, salvo en algunos sectores localizados, una reflexión de la profundidad y generalidad que Maastricht merecía. Por otra parte, las vías para conocer el parecer del Tribunal Constitucional, que la propia Constitución preveía, sobre la necesidad de reformar la Constitución previamente a que se diera un compromiso definitivo en el nivel de integración que exigía Maastricht, no fueron aprovechadas⁸⁴⁶.

⁸⁴⁶ El artículo 95.2 CE deja en manos del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras la posibilidad de requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esta contradicción. El Gobierno utilizó esta vía, pero sólo requiriendo acerca de la necesidad de reforma entre el artículo 8.b.1 TCEE y el artículo 13.2 CE, en relación con el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales; el Tribunal afirmó la necesidad de reforma constitucional —que tuvo lugar el 27 de agosto de 1992—, y negó la posibilidad de que pueda reformarse la Constitución por vía del artículo 93 CE (Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992). Al respecto, cfr. ARAGÓN, MANUEL, “La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución”. *Revista Española de Derecho constitucional* nº 42, septiembre-diciembre 1994, págs. 9-26; LÓPEZ AGUILAR, “Maastricht y la problemática...” cit. Como afirma PÉREZ TREMP, no faltaron voces que, de una forma u otra, reprocharon al Tribunal Constitucional que no incidiera en la singularidad constitucional que representaba el tratado de Maastricht con ocasión del control previo de

Sin duda, puede afirmarse con PÉREZ TREMPs que el artículo 93 es un fundamento “débil” de la integración española en la Unión Europea. Como este autor afirma, el mismo precepto pensado para el ingreso de España en las Comunidades Europeas sirvió para hacer efectiva la transformación de éstas en la Unión Europea, con lo que ello ha supuesto: muy singularmente, a nuestros efectos, abrir el paso a una política monetaria común, a un Banco Central Europeo, y a una moneda común. Lo que en otros países se consideró que representaba una nueva realidad en la integración, que afectaba de manera esencial a la soberanía del Estado, y para la que resultaban insuficientes las viejas cláusulas constitucionales de apertura, en España, de hecho, se consideró un ejercicio más del poder de integración⁸⁴⁷.

En el caso español, las repercusiones que provenían de la aprobación del Tratado de la Unión Europea en el ordenamiento estatal respecto al banco central se produjeron muy tempranamente.

constitucionalidad que debió ejercer, pero dado el sistema de justicia constitucional existente en España, que responde al principio de justicia rogada, plantearse el Tribunal cuestiones que nadie había sometido a su consideración hubiera supuesto un exceso en su actuación contrario a ese principio de justicia rogada y al principio de *self restraint* que debe presidir la actuación de un Tribunal Constitucional (PÉREZ TREMPs, “Derecho constitucional...” *cit.* pág. 612).

⁸⁴⁷ *Ibidem*, , pág. 612. En este sentido, ARAGÓN, “La Constitución española y el Tratado...” *cit.* pág. 10. Para RUIPÉREZ, a través del artículo 93 se produce una mutación constitucional, conforme a la cual las normas constitucionales y las de los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas reciben otro contenido, en la medida en que sus preceptos regulan otras circunstancias distintas de las antes imaginadas (RUIPÉREZ, JAVIER, *La “Constitución Europea” y la teoría del poder constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2000 , págs. 58 y 59).

En concreto, la *Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España*, que derogó expresamente la *Ley 30/1980*⁸⁴⁸, incluyó notables modificaciones en la configuración de la banca central independiente⁸⁴⁹ desde el comienzo de la segunda etapa de la Unión Económica y Monetaria, sin esperar a la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales, plazo máximo que señalaba el antiguo artículo 108 TCE para que los Estados miembros hicieran compatible las legislaciones nacionales con las disposiciones comunitarias⁸⁵⁰. La *Ley 13/1994* fue reformada en un momento más cercano a la entrada en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la consecuente institución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, con el principal objeto de insertar definitivamente al Banco de España en el sistema de banca central europea, por la *Ley 12/1998*,

⁸⁴⁸ Disposición derogatoria única *Ley 13/1994*.

⁸⁴⁹ Hasta el punto de que POMED ha afirmado que, a la vista de su contenido y de la incidencia que la *Ley* tiene en la distribución de poderes en el seno de nuestro sistema jurídico, bien pudiera atribuirse a ésta la consideración de *Ley Constitucional* (POMED, *Régimen jurídico... cit.* pág. 125).

⁸⁵⁰ Esta prontitud en la adaptación de la legislación española es debida, según la exposición de motivos de la *Ley 13/1994*, por parecer más congruente con el espíritu del tratado, con el esfuerzo de convergencia de los Estados miembros, con las posiciones defendidas por España a lo largo de la conferencia intergubernamental en la que se fraguó el Tratado, y con la actitud española en la puesta en práctica de disposiciones provenientes de la Comunidad Europea. Se trata, como señala GARCÍA-ANDRADE, una opción del legislador español, al que nada obligaba a otorgar al Banco de España un régimen de autonomía tan intenso, ni con tanta prontitud, y que fue debida a la lucha contra la inflación, principalmente, que aconsejó el otorgamiento de este estatuto al banco central español sin esperar al inicio de la tercera etapa del establecimiento de la Unión Monetaria en Europa (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* págs. 59 y 63). Dicho cambio jurídico, como se analizará, ha aumentado, si cabe, las dudas respecto a la protección de la Constitución de una organización independiente con estas características.

de 28 de abril, de modificación de la Ley 13/1994 de Autonomía del Banco de España⁸⁵¹. Se trataba, como señala POMED a la vista de la Ley modificada, de evitar cualquier obstáculo que hipotéticamente pudiera surgir en el ordenamiento interno para el adecuado desempeño por el Banco de España de las funciones que le correspondieran como integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales⁸⁵².

*b. El estatuto del Banco de España después de 1994:
de la autonomía a la independencia.*

Como la propia exposición de motivos de la Ley 13/1994 acertadamente afirmó, la nueva normativa de configuración del Banco de España rompió definitivamente con la estructura que consagrara en 1962 el Decreto-ley de nacionalización del Banco, que lo había establecido en todos los órdenes como un apéndice directo del Gobierno, y que mantuvo su tradicional función de financiar al

⁸⁵¹ La propia ley modificadora señalaba en su exposición de motivos que la reforma había tenido lugar “para asegurar la plena integración del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, principio informador básico de la institución de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria”. Las referencias realizadas a continuación a la Ley 13/1994 tendrán lugar respecto al texto consolidado, en vigor desde el 1 de enero de 1999. Con anterioridad, la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social había introducido algunas modificaciones en el mandato de los consejeros no natos del Consejo de Gobierno del Banco de España, y privar de derecho de voto a los vocales natos cuando el Consejo se pronuncie sobre asuntos relativos a política de tipo de cambio y de medios y sistemas de pago.

⁸⁵² POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, “Dos reformas recientes de la Ley de Autonomía del Banco de España”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* nº 70, abril-junio 1998, pág. 589.

Estado. La nueva Ley profundizaba en la tendencia iniciada por el legislador de 1980, que consagró una institución dotada de autonomía. En efecto, las concordancias con la regulación jurídica de 1980 son muchas —en particular, respecto a las funciones diferentes a la relacionada con la política monetaria—; no obstante, la configuración que le otorga al Banco de España el legislador de 1994 no sólo altera el estatuto autónomo del banco central, que deja de ser una entidad subordinada a los criterios gubernamentales⁸⁵³, sino que el Banco de España deja de ser un órgano autónomo para a configurarse como una institución independiente.

Expresamente la Ley 13/1994 señala que el Banco de España queda sometido al ordenamiento jurídico privado, salvo que actúe en el ejercicio de las potestades administrativas que le confiera la ley⁸⁵⁴. La Ley 13/1994 excluye la intervención del Gobierno en el procedimiento de impugnación de los actos administrativos dictados por el Banco de España en el desarrollo de la política monetaria y de la emisión de billetes y monedas, así como en las sanciones impuestas en la aplicación de estas normas, pues los actos dictados en este sentido por el Banco de España ponen fin a la vía administrativa, y únicamente cabe recurso ante los tribunales —la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, que conoce de los casos en única instancia, sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea—. De

⁸⁵³ ANTÓN, JOSÉ ANTONIO, “El Proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España”. *Cuadernos de información económica* nº 70, enero 1993, pág. 103.

⁸⁵⁴ En cuyo caso es de aplicación la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*. Expresamente de excluye al Banco de España de a aplicación de la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado* (artículo 2 Ley 13/1994)

esta forma, se veda la eventual intervención del Ejecutivo en las decisiones del Banco por vía de los recursos⁸⁵⁵. Los actos administrativos que dicta el Banco de España en el ejercicio de otras funciones, así como las sanciones que se impongan, sí son susceptibles de recurso ordinario ante el Ministro de Economía y Hacienda, con independencia de la competencia judicial que posteriormente pudiera iniciarse⁸⁵⁶.

Con la nueva configuración del Banco de España, las principales competencias que esta institución ejercía pasan a formar parte de las funciones desarrolladas en el marco del Sistema Europeo de Bancos Centrales. De esta forma, la política monetaria cambia de titularidad y pasa a manos del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales —en el que participa el Banco de España—, que tiene la competencia exclusiva al respecto, tanto de definición como de ejecución de la política monetaria⁸⁵⁷. Por otra parte, el Banco de España sigue ejerciendo competencias propias —esto es, que no forman parte, al menos todavía, de las funciones generales que le corresponden como participante en el Sistema

⁸⁵⁵ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* pág. 51.

⁸⁵⁶ Artículo 2 Ley 13/1994. En este sentido, como señala GARCÍA-ANDRADE, se puede hablar de la existencia de dos niveles de autonomía: en las actividades del Banco en materia de política monetaria y de sistema de pagos, la autonomía alcanza su máxima expresión; en las demás funciones que no afectan a la política monetaria, como la supervisión bancaria o la función de tesorería, la autonomía es más mitigada (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* págs. 56 y 67).

⁸⁵⁷ Además, en el marco del Sistema Europeo de Bancos Centrales y de la normativa comunitaria, corresponde al Banco de España participar en el desarrollo de las siguientes funciones: realizar operaciones de cambio de divisas; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros; promover el buen funcionamiento de pagos; y emitir los billetes de curso legal, principalmente (artículo 7.3 Ley 13/1994).

Europeo de Bancos Centrales—, principalmente la de supervisión de la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa por parte de las entidades de crédito y de los mercados financieros⁸⁵⁸. Como una más de las cláusulas definidoras de la independencia del ente emisor, la Ley prohibió la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, en cualquiera de sus ámbitos⁸⁵⁹.

Al estilo de lo que como se analizará acontece con el Banco Central Europeo, la Ley establece un objetivo principal para las políticas del Banco de España, claramente definido: mantener la estabilidad de precios; sólo subsidiariamente —esto es, *sin perjuicio* del mantenimiento de la estabilidad de precios, como ocurría con anterioridad en el estatuto del *Bundesbank* y, a partir de Maastricht, con el Banco Central Europeo— el Banco de España apoyará la política económica general del Gobierno⁸⁶⁰. Esta constancia expresa de un objetivo primordial, que establece una guía en función de la cual el Banco debería orientar sus acciones, ha sido considerada por

⁸⁵⁸ Artículo 7.6 Ley 13/1994. Además, corresponde a esta serie de funciones del Banco de España, en particular, la posesión y gestión de las reservas de divisas y metales preciosos que ni hubieran sido transferidas al Banco Central Europeo; la promoción del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero y de los sistemas de pagos nacionales; la puesta en circulación de la moneda metálica; la prestación de los servicios de tesorería y agente financiero de la Deuda Pública; el asesoramiento al Gobierno y la realización de los informes y estudios; y la elaboración y publicación de las estadísticas relacionadas con sus funciones.

⁸⁵⁹ Artículo 13.2 Ley 13/1994.

⁸⁶⁰ Artículo 7.2 Ley 13/1994.

la doctrina como un principal aspecto de la independencia⁸⁶¹ del Banco de España.

Por otra parte, los miembros que integran los órganos de gobierno del Banco de España son dotados de unas características que aumentan notablemente su autonomía frente a las que pudieran considerarse injerencias de otros poderes públicos. Se mantiene la división entre un órgano plenario, el Consejo de Gobierno, y un órgano de menores dimensiones y que asume las funciones más importantes de carácter operativo⁸⁶², la Comisión Ejecutiva⁸⁶³.

El Consejo de Gobierno está formado por el Gobernador —director del Banco de España—, el Subgobernador, seis consejeros, el Director general del Tesoro y Política Financiera, y el Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores⁸⁶⁴, si bien estos dos últimos cargos, que podrían depender en mayor medida del Ejecutivo, no cuentan con derecho a voto en las funciones que el Banco de España desarrolla en el ámbito de su participación en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, esto es, principalmente en lo concerniente a la política monetaria⁸⁶⁵. Su permanencia obedece al mantenimiento en el listado de funciones del Banco de España de funciones como la de supervisión bancaria, que sí se considera precisa de la presencia de estos cargos. Corresponde al Consejo de

⁸⁶¹ V. gr., GUTIÉRREZ JUNQUERA, FERNANDO, “La autonomía del Banco de España y el nuevo diseño de la política monetaria”. *Papeles de Economía Española* n° 65, 1995, págs. 2 y 3.

⁸⁶² ANTÓN, “El proyecto de Ley...” *cit.* pág. 107.

⁸⁶³ Al estilo de la estructura del *Bundesbank* con anterioridad a la reforma de 2002.

⁸⁶⁴ Artículo 20.1 Ley 13/1994.

⁸⁶⁵ Como señala el artículo 20.3 Ley 13/1994. De esta forma, se anula el resquicio que podía quedar de intervención del Ejecutivo a través de los miembros que dependen directamente de él.

Gobierno, principalmente, aprobar las directrices generales de actuación del Banco para el cumplimiento de sus funciones; aprobar los informes del Banco, a propuesta de la Comisión Ejecutiva; aprobar las Circulares monetarias y las circulares del Banco, aprobar la propuesta de presupuestos del Banco, así como las directrices de la política de personal; e imponer las sanciones que sean competencia del Banco de España. Sus reuniones deben ser, al menos, diez al año⁸⁶⁶.

El Gobernador, el Subgobernador y dos consejeros componen la Comisión Ejecutiva que, con sujeción a las directrices del Consejo de Gobierno, entre otras funciones contribuye a la instrumentación de la política monetaria desarrollada por el Sistema Europeo de Bancos Centrales; organiza el Banco y efectúa el nombramiento de los directores generales —que ratifica el Consejo de Gobierno—; e incoa los expedientes sancionadores y las medidas de intervención respecto a las entidades de crédito. Sus reuniones dependen de la convocatoria del Gobernador⁸⁶⁷.

En la designación de los miembros de los órganos rectores interviene principalmente el Gobierno; el Presidente del Gobierno propone al Gobernador, cuyo nombramiento corresponde al Rey. La norma prevé que, con carácter previo al nombramiento del Gobernador, el Ministro de Economía y Hacienda comparezca ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados para *informar* sobre el candidato propuesto, en lo que puede ser una de las escasas intervenciones parlamentarias de control democrático del Banco de España. Una vez nombrado el Gobernador en su cargo, participa directamente en la integración de los órganos directores de la institución: el Subgobernador es designado por el Gobierno, a

⁸⁶⁶ Artículos 21.1 y 21.2 Ley 13/1994.

⁸⁶⁷ Artículo 23 Ley 13/1994.

propuesta del Gobernador, y los seis consejeros son designados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Gobernador del Banco de España. De entre éstos, el propio Consejo de Gobierno del Banco, a propuesta del Gobernador, designa a los dos consejeros que integran la Comisión Ejecutiva. En todos los casos está presente el requisito de capacidad; en el caso del Gobernador y del Subgobernador, se requiere que tengan reconocida competencia en asuntos monetarios o bancarios; en el caso de los consejeros, reconocida competencia en el campo de la economía o del Derecho⁸⁶⁸.

El mandato de los miembros no natos del Consejo de Gobierno es de seis años, lo que significa un añadido a la autonomía de los órganos. Por otra parte, el mandato del Gobernador y del Subgobernador no es renovable, mientras que el de los consejeros es renovable por una sola vez. Su remoción está extraordinariamente limitada puesto que, además de otras causas generales que pueden provocar el cese en el cargo⁸⁶⁹, sólo pueden ser separados del órgano de gobierno del Banco de España por acuerdo del Ejecutivo, por incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incumplimiento grave de sus obligaciones, incompatibilidad sobrevenida o procesamiento por delito doloso. Salvo en este último caso, el acuerdo de separación debe adoptarse a propuesta del Consejo de Gobierno del Banco de España, previa audiencia del interesado⁸⁷⁰. Por lo que, finalmente, la apreciación de cualquiera de estas causales de separación reside en el propio Banco, sin cuya voluntad la separación no puede tener lugar.

⁸⁶⁸ Artículo 24 Ley 13/1994.

⁸⁶⁹ Esto es, expiración del mandato, renuncia, o haber alcanzado los setenta años de edad (artículo 25.4 c) Ley 13/1994).

⁸⁷⁰ Artículo 25 Ley 13/1994.

Por la configuración de su integración, puede afirmarse, con GARCÍA-ANDRADE, que en la organización de la dirección del Banco de España no concurren las tradicionales fórmulas para el control de los órganos políticos o administrativos; el procedimiento de separación de los miembros del Consejo de Gobierno, la imposibilidad de renovación en el cargo del Gobernador y Subgobernador, así como la prolongada duración del mandato de éstos, permiten que el Consejo de Gobierno del Banco no dependa de quien lo nombró —el Ejecutivo, que tampoco puede realizar funciones institucionalizadas de control del ente— y que tenga una gran capacidad de decisión sobre sí mismo⁸⁷¹.

Un estricto régimen de incompatibilidades completa el estatuto *independiente* de los integrantes de los órganos rectores del Banco de España. El Gobernador y el Subgobernador están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos, y no pueden ejercer cualquier profesión pública o privada, salvo cuando sean inherentes a su condición o les vengan impuestas por su carácter de representantes del Banco. A estas incompatibilidades durante el ejercicio del cargo, la Ley añade otras posteriores al cargo, que ya existían en la regulación inmediatamente anterior: durante los dos años siguientes, no pueden ejercer actividad profesional alguna relacionada con las entidades de crédito o con los mercados de valores. Para ello, se prevé una compensación económica mensual durante el periodo de duración de la incompatibilidad *ex post* igual al ochenta por cien del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo⁸⁷².

⁸⁷¹ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* pág. 77.

⁸⁷² Artículo Ley 13/1994, que observa que dicha retribución económica compensatoria de la incompatibilidad prescrita no tendrá lugar cuando la persona desempeñe un trabajo remunerado —con excepción de la

Los Consejeros, por su parte, están sujetos a un régimen de incompatibilidades menos estricto, y únicamente durante su permanencia en el cargo. En el transcurso de su mandato, no pueden ejercer actividades profesionales relacionadas con entidades de crédito —cualquiera que sea su naturaleza—, con los mercados de valores o con instituciones financieras privadas. Expresamente se señala que el puesto de consejero del Banco de España es compatible con el desarrollo de la función docente y de investigación⁸⁷³. Para todos los miembros del Consejo de Gobierno se prevé normativamente la existencia de limitaciones que deben colaborar en el desarrollo independiente de su labor⁸⁷⁴.

También en correlación, como se analizará, con lo que sucede en el Banco Central Europeo, la nueva regulación del Banco de España le confiere una amplia capacidad de dictar normas y de prever sanciones para los casos de infracción; esta potestad normativa ha constituido, como defiende la doctrina, uno de los instrumentos jurídicos que más ha contribuido a dotar de autonomía al Banco de España⁸⁷⁵ pues, aunque ya existía en la regulación del

docencia— ni cuando el cese se haya producido en virtud de separación acordada por el Gobierno.

⁸⁷³ Artículo 26.2 Ley 13/1994.

⁸⁷⁴ En concreto, los miembros del Consejo de Gobierno deben abstenerse de adquirir o poseer bienes o derechos, y de realizar cualesquiera actividades, que pueda menoscabar su independencia o imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, producirles conflictos de intereses o permitirles la utilización de forma privilegiada. Deben efectuar una declaración relativa a sus actividades y a su patrimonio, así como los de su cónyuge no separado e hijos dependientes, declaración que debe inscribirse en el Registro de Intereses de Altos Cargos (artículo 28 Ley 13/1994).

⁸⁷⁵ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* cit. pág. 70.

Banco de España autónomo, ahora se ejerce sin mecanismos suficientes de control por parte del resto de los poderes públicos.

Al Banco de España se le reconoce la potestad normativa a través de las denominadas “circulares monetarias”, y la potestad reglamentaria a través de las conocidas como “circulares”⁸⁷⁶. Tanto unas como otras deben ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado, y entran en vigor conforme a lo previsto en el artículo 2 del Código Civil. La norma exime expresamente a las circulares monetarias y las circulares del Banco de España del procedimiento general de elaboración de los reglamentos aprobados por el Gobierno⁸⁷⁷, y el único requisito que impone es que, en el caso de las

⁸⁷⁶ Al respecto, cfr. TRUJILLO, MARÍA JOSÉ, *La potestad normativa del Banco de España: el régimen dual establecido por la Ley de Autonomía*. Banco de España, Madrid, 1995. Como señala GARCÍA-ANDRADE, cabe destacar la relevancia que para la autonomía tiene la distinción entre circulares monetarias y circulares: la habilitación directa al Banco para ordenar, mediante circulares monetarias, el sistema monetario, refuerza la parcela de autonomía plena atribuida al Banco de España, mientras que la necesidad de una norma previa que habilite expresamente al Banco para regular reglamentariamente, a través de las circulares, otras de sus funciones, constituye una importante quiebra en el escudo de la autonomía. La diferenciación del régimen en la potestad normativa cierra, de esta forma, el régimen dual del Banco: autonomía nítida en relación a la política monetaria y presencia de la dirección del Gobierno en el ejercicio de otras funciones, como la supervisión (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* cit. pág. 69).

⁸⁷⁷ Regulado en el artículo 24 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno*. En este sentido, como afirma GARCÍA-ANDRADE, el reconocimiento de una potestad reglamentaria propia al Banco de España configura un ámbito de la política monetaria cuya ordenación reglamentaria tiene vedada el Gobierno (*ibidem*, , pág. 51).

Circulares, sean “oídos los sectores interesados”⁸⁷⁸. Ante estas disposiciones únicamente cabe impugnación directa ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional⁸⁷⁹.

La capacidad organizativa del Banco de España reside en su Consejo de Gobierno que, a propuesta de la Comisión Ejecutiva, aprueba el Reglamento interno del Banco⁸⁸⁰, lo que es otra garantía de su independencia frente a un Ejecutivo que no puede regular los

⁸⁷⁸ FERNÁNDEZ señaló, respecto al Proyecto de Ley —si bien este enunciado no cambió—, que la norma hace obligatoria la consulta previa, pero no prejuzga ni la forma ni el plazo para efectuarla, “lo que es acertado, pues la rapidez con la que muchas veces es necesario actuar hace inviables las consultas formalizadas. En esta línea, y por estas mismas razones, sería prudente corregir el texto del Proyecto, incorporando la excepción de tal consulta en los casos de urgencia que hagan ésta imposible o, incluso, perjudicial para la efectiva satisfacción de los intereses públicos en juego”. FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN, “Notas sobre el proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España”. *Papeles de Economía Española* n° 54, 1993, pág. 43.

⁸⁷⁹ Artículo 3.2 Ley 13/1994.

⁸⁸⁰ Artículo 21.1 f) Ley 13/1994. Esta capacidad se materializó a través del *Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de noviembre de 1996*, y fue modificado por el *Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de febrero de 2000*; más adelante, fue derogado tras la aprobación de un nuevo Reglamento interno, por medio de la *Resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del Banco de España, por la que se aprueba el Reglamento interno del Banco de España*. El primero de los Reglamentos se refería en su artículo 1.1 al “autogobierno del Banco de España”, expresión que fue criticada por POMED (POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, “Las potestades normativas del Banco de España tras la aprobación de su Reglamento interno”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 67, julio-septiembre 1997, págs. 664 y 665). Sobre la organización del Banco de España tras la aprobación del Reglamento, cfr. SERVICIO DE ASESORAMIENTO SOBRE EL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL, “El Banco de España como institución”. *Análisis* n° 78, octubre-noviembre 1996, págs. 3-23.

detalles del funcionamiento y organización del Banco de España. También el régimen económico que determina la Ley 13/1994 beneficia ampliamente la independencia del banco central español⁸⁸¹, si bien incorpora algunos elementos de control por parte de los poderes públicos. Por una parte, la propuesta de presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España se aprueba por su Consejo de Gobierno, que lo remite al Gobierno para que lo traslade, para su aprobación, a las Cortes Generales.

La Ley indica que el presupuesto debe tener carácter estimativo, y que no será objeto de consolidación con los restantes presupuestos del sector público estatal⁸⁸². En esta sede, las posibilidades de control del Gobierno son mínimas, y su única función es la remisión al Parlamento. Por el contrario, debe considerarse que éste sí cuenta con la capacidad de no aprobar el presupuesto. De hecho, el Reglamento Interno del Banco de España prevé que si el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco no obtiene las preceptivas aprobaciones —del Consejo de gobierno del propio Banco o de las Cortes Generales, sin mencionar al Ejecutivo—, antes del primer día económico en que aquél hubiera de regir, se considerará prorrogado el del ejercicio inmediato anterior, hasta la aprobación del nuevo presupuesto⁸⁸³.

⁸⁸¹ Se trata, como señala GARCÍA-ANDRADE, de “una autonomía económica verdadera” (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* pág. 51).

⁸⁸² Artículo 4 Ley 13/1994. Lo que no significa, como ha defendido POMED, que no deba integrarse en las sucesivas Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, como anexo, en virtud del principio de unidad y universalidad presupuestaria que se desprende del artículo 134.2 CE (POMED, *Régimen jurídico... cit.* págs. 313 y ss).

⁸⁸³ Artículo 28.6 Reglamento interno Banco de España. De cuyo tenor de desprende la posibilidad de que el Consejo de Gobierno no apruebe la propuesta de presupuesto, lo que impediría que éste llegara a las Cortes Generales y forzaría a repetir el presupuesto anterior.

Por el contrario, la aprobación del balance y cuentas del ejercicio del Banco de España no corre a cargo del Parlamento, sino del Gobierno. En efecto, las cuentas anuales —cuyo proyecto pasa por la Comisión Ejecutiva y la aprobación del Consejo de Gobierno del Banco⁸⁸⁴— son aprobadas por el Ejecutivo, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda⁸⁸⁵. Señala POMED que se trata de uno de los escasos reflejos de la anterior existencia de una relación de instrumentalidad que perviven en el estatuto jurídico del Banco, que se explica desde la perspectiva de la propiedad del Banco⁸⁸⁶, pero lo cierto es que es uno de los escasos instrumentos de control que, en determinado momento, el Gobierno puede hacer valer. Como en la regulación anterior, las cuentas del Banco de España quedan sujetas a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas⁸⁸⁷, sin perjuicio del art. 27 ESEBC, aunque cabe recordar que el control que realiza el Tribunal de Cuentas es técnico, y no político.

*c. Las relaciones del Banco de España independiente
con el resto de poderes públicos*

Una de las principales manifestaciones de la autonomía del banco central es, en consonancia con la normativa comunitaria, la prohibición de que el Gobierno o cualquier otro órgano, nacional o comunitario, puedan dar instrucciones al Banco de España, así como

⁸⁸⁴ Artículo 29.3 Reglamento interno Banco de España.

⁸⁸⁵ Artículo 4.2 Ley 13/1994.

⁸⁸⁶ “Siendo conscientes de las sustanciales diferencias que existen entre uno y otro supuesto, podríamos decir que el Gobierno actúa aquí en su calidad de Junta general de accionistas del Banco de España, ratificando la gestión de éste durante el último ejercicio” (*ibidem*, , pág. 318).

⁸⁸⁷ Artículo 4.2 Ley 13/1994.

que éste pueda recabarlas o aceptarlas⁸⁸⁸; se quiebra, en esta sede, cualquier manifestación del principio de jerarquía o dependencia administrativa del órgano superior⁸⁸⁹ que pudiera haber quedado en la regulación anterior.

La independencia del Banco de España se refiere, desde luego, a los poderes públicos que no están en una posición jerárquica superior dentro del Sistema Europeo de Bancos Centrales. La Ley 13/1994 integra al Banco de España en dicho Sistema, lo que determina la aplicación directa de la normativa comunitaria y, en concreto, la dirección hegemónica del Banco Central Europeo. El artículo 1.3 *in fine* de la Ley 13/1994 no puede ser más explícito al respecto: “en el ejercicio de las funciones que se deriven de su condición de parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco de España se ajustará a las orientaciones e instrucciones emanadas del Banco Central Europeo en virtud de dichas disposiciones”, en referencia a la normativa comunitaria aplicable.

Aunque el artículo 10 de la Ley 13/1994 está encabezado como “Información y control en materia de política monetaria”, lo cierto es que el término *control* no responde bien a los mecanismos que dicho artículo desarrolla. Se establece la obligación de que el Banco de España informe regularmente a las Cortes Generales y al Gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria. Pero se trata de una simple *información* respecto a sus proposiciones, como el mismo artículo recuerda al apelar al antiguo artículo 107 TCE como límite a la relación entre los bancos centrales nacionales y los poderes

⁸⁸⁸ Artículo 7.4 Ley 13/1994. Cfr., en general, ORTEGA FERNÁNDEZ, RAIMUNDO, “La autonomía del Banco de España, ¿una ilusión imposible?. Cuadernos de información económica nº 96, marzo 1995, págs. 23-38.

⁸⁸⁹ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* págs. 51 y 52.

públicos, además de las reglas sobre secreto profesional del Banco Central Europeo. El suministro de esta información tiene lugar a través del Gobernador del Banco de España, que puede ser convocado a las Comisiones del Congreso o del Senado o mixtas de ambas Cámaras, o a las reuniones del Consejo de Ministros o a las de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos⁸⁹⁰.

A lo que hay que añadir que la incidencia que respecto al control democrático tiene el deber de secreto es notable. Los miembros del Banco de España, tanto de sus órganos rectores como su personal, tienen la obligación de guardar secreto, incluso después de cesar en sus funciones, de cuantas informaciones de naturaleza confidencial tengan conocimiento en el ejercicio de sus cargos⁸⁹¹. El sometimiento al secreto de la información —que debe entenderse no puede reservarse ante el juez— actúa frente todos los poderes públicos. De hecho, la Ley prevé que únicamente las Cortes Generales accedan a la información sometida al deber de secreto a través del Gobernador del Banco de España, según el procedimiento parlamentario previsto⁸⁹².

⁸⁹⁰ Artículo 10.1 Ley 13/1994. También puede ser convocado a las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas con el fin de facilitar el ejercicio de las tareas de coordinación financiera que dicho Consejo tiene atribuidas (artículo 10.2 Ley 13/1994).

⁸⁹¹ Artículo 6.1 Ley 13/1994.

⁸⁹² Artículo 6.1 Ley 13/1994. Incluso en estos casos, el Gobernador puede solicitar motivadamente de los órganos competentes de la Cámara la celebración de sesión secreta o de aplicación del procedimiento establecido para el acceso a las materias clasificadas. Por otra parte, la información del Banco de España a las Cortes Generales y al Gobierno debe realizarse sin perjuicio “de las reglas sobre secreto profesional del Banco Central Europeo” (artículo 10 Ley 13/1994).

En resumen, cabe afirmar que en el estatuto del Banco de España tras las reformas legislativas de 1994 y posteriores configuran un banco central independiente, al estilo del banco central alemán o, como se analizará, del Banco Central Europeo. Independiente, y no autónomo, cual era su naturaleza en la regulación anterior. Por lo tanto, cabe cuestionarse seriamente si el banco central español, en su configuración actual, cumple con los requisitos de origen y control democráticos exigibles por la vigencia del principio democrático en el Estado constitucional.

3. ESTADO CONSTITUCIONAL, PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y BANCA CENTRAL EN ESPAÑA

a. La política monetaria en la Constitución económica española

La amplitud de la Constitución económica⁸⁹³ española de 1978 ha sido reconocida en multitud de ocasiones por la doctrina⁸⁹⁴. Las

⁸⁹³ Puede definirse, con GARCÍA PELAYO, la Constitución económica (traducción del término alemán *Wirtschaftsverfassung*) como las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica, esto es, el orden y el proceso económico. En este sentido, tuvo su aparición en las Constituciones posteriores a la II Guerra Mundial, cuando se adquirió conciencia de su importancia tanto por los tratadistas de derecho constitucional como por los tratadistas de política económica (GARCÍA PELAYO, MANUEL, "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", en RAMÍREZ, MANUEL (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Pórtico, Zaragoza, 1979, pág. 31).

normas económicas irradian una buena parte del articulado de la Constitución, y con el texto constitucional en la mano cabe plantear las más diversas políticas en sus vertientes menos extremas. No podía ser menos, en un texto constitucional que, como es sabido, fue forzosamente de consenso y que concluyó, en términos de DE JUAN, en una Constitución económica de compromiso⁸⁹⁵. Tal flexibilidad en los preceptos económicos ha llevado, empero, a un sector escéptico de la doctrina a negar la existencia de una Constitución económica en el texto de 1978⁸⁹⁶; pero tal conclusión, no sólo no es acertada a la vista del texto constitucional, sino que incluso puede ser peligrosa. Es cierto que la Constitución española, por voluntad expresa del constituyente, no plantea un programa económico único⁸⁹⁷, pero también es cierto que hace constar determinados y relevantes principios en este ámbito, que deben servir no ya sólo de orientación sino, lo que es si cabe más relevante, de límite a los poderes públicos a la hora de ejercer sus competencias en el campo de la economía⁸⁹⁸.

⁸⁹⁴ Por todos, cfr. los trabajos de DE JUAN ASENJO, ÓSCAR, *La Constitución Económica Española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, y BASSOLS COMA, MARTÍN, *Constitución y Sistema Económico*. Tecnos, Madrid, 1985.

⁸⁹⁵ DE JUAN, *La Constitución Económica... cit.* pág. 47.

⁸⁹⁶ *Ibidem*, págs. 54 y ss.

⁸⁹⁷ De la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia se colige que la Constitución no ha consagrado un determinado modelo económico que pueda convertirse por sí mismo en parámetro jurídico de valoración de la legitimidad de las diversas actuaciones de los poderes públicos en el campo económico (ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH, "La Constitución económica. Tendencias a los veinte años de la Constitución", en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pág. 127).

⁸⁹⁸ En este sentido, la STC 1/1982, de 28 de enero, señala que "En la Constitución de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede

Son varios los autores que denuncian que la Constitución de 1978 no dedicó la atención que merecía, ya en el momento de su redacción, la política monetaria⁸⁹⁹. Pueden ser varias las causas, y entre ellas señala POMED el reducido protagonismo que revistiera en su momento la Constitución económica formal y el déficit de la teoría constitucional en el tratamiento de la vertiente financiera de la economía⁹⁰⁰. Pero si partimos, como concluye DE JUAN, en que en la Constitución de 1978 existe una verdadera ordenación económica constitucional, y de que sus irregularidades formales y la ambigüedad en su contenido no son óbice para que en la Norma Fundamental se contengan las reglas básicas del juego económico⁹⁰¹, es difícil pensar que una materia tan determinante en este juego económico como la política monetaria no pueda encontrar algún acomodo en el texto de la Constitución, si bien a través de un particular esfuerzo de interpretación general.

La explícita regulación jurídica de la política monetaria en la Constitución es, ciertamente, breve, lo que no significa que no exista

en las más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución” (F. J. 1).

⁸⁹⁹ En este sentido, FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 729; POMED, *Régimen jurídico...* *cit.* pág. 131; ORRIOLS y ROCA, *Banco de...* *cit.* pág. 148.

⁹⁰⁰ POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, “Algunas reflexiones sobre los problemas actuales del Derecho público bancario en España”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n^o 62, abril-junio 1996, pág. 379.

⁹⁰¹ DE JUAN, *La Constitución Económica Española*, *cit.* pág. 313.

o que su importancia sea menor. El artículo 149.1.11º CE asigna al Estado la competencia exclusiva respecto al sistema monetario y las bases de ordenación del crédito, banca y seguros⁹⁰²; el artículo 149.1.13º CE le otorga al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; sobre estas materias ejercen la potestad legislativa las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 66 CE, mientras que la potestad ejecutiva corresponde al Gobierno, director de la política interior, de la Administración Pública, y responsable de la potestad reglamentaria, como señala el artículo 97 CE. Por otra parte, debe afirmarse la plena aplicabilidad de los principios constitucionales informadores de la Administración Pública a la denominada Administración económica y, dentro de ésta, al Banco de España, aun cuando deban tenerse en cuenta las características peculiares de esta entidad⁹⁰³.

La única referencia a la política antiinflacionista que se encuentra en la Constitución reside en el artículo 40.1 CE, cuando determina que los poderes públicos deben promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, *en el marco de una política de estabilidad económica*. “De manera especial”, continúa el artículo, “realizarán una política orientada al pleno empleo”.

Dicho artículo, como puede observarse, incluye enunciados generales que responden bien al título del capítulo donde

⁹⁰² Señala POMED que de dicho artículo cabe desprender la distinción “indiscutible” que realiza la Constitución entre sistema y monetario y sistema crediticio; además, la ubicación sistemática de una y otra referencia mostrarían la conciencia de su estrecha vinculación, de sus mutuos condicionamientos (POMED, “Algunas reflexiones...” cit. pág. 380).

⁹⁰³ *Ibidem*, , pág. 379.

sistemáticamente se sitúa —el Capítulo tercero del Título I—, esto es, “De los principios rectores de la política social y económica”. De una interpretación estricta del artículo no puede desprenderse una absoluta obligación de los poderes públicos a destinar sus máximos esfuerzos en el momento de la elaboración de la política económica, por encima de cualquier otra prioridad, en la lucha contra la inflación. El artículo 40.1 CE coloca a la estabilidad económica como *marco* en el que tendrán lugar la formulación del resto de políticas económicas. A lo que cabe añadir que, como el propio legislador de 1994 reconoció, la estabilidad de los precios es parte relevante de la estabilidad económica mencionada en el artículo 40 CE, pero no su único contenido⁹⁰⁴. La estabilidad económica es, ciertamente, un valor protegido por la Constitución, pero no superior a cualquier otro que la Constitución reconoce y, por lo tanto, debe conjugarse con el resto de valores que la Norma Fundamental considera en igual grado, como la orientación al pleno empleo⁹⁰⁵.

La aplicación de una política monetaria basada en la cantidad de dinero de signo estabilizador que incidiese contra la inflación, fue ciertamente una de las palancas de articulación de la política antiinflacionista diseñada en los Pactos de la Moncloa que se firmaron en octubre de 1977 y, que por lo tanto, obligatoriamente estaba presente en el entorno económico que rodeó la elaboración del texto constitucional de 1978, y fue tenida en cuenta por los

⁹⁰⁴ La exposición de motivos de la Ley 13/1994 indicaba que “la estabilidad de los precios (es) ingrediente esencial, aunque ciertamente no único, de la *estabilidad económica* a la que se refiere el artículo 40 de la Constitución”.

⁹⁰⁵ Respecto a la eficacia jurídica de los principios rectores de la política social y económica, cfr. DE JUAN, *La Constitución económica...* cit. pág. 120 y ss.

constituyentes⁹⁰⁶. Por lo tanto, si los constituyentes no le otorgaron ningún objetivo *superior* a la política monetaria —como podría ser su *necesaria* orientación hacia la estabilidad de los precios— ni buscaron mecanismos alternativos a la ejecución de la competencia en materia monetaria diferente de la habitual —a través, por ejemplo, de la instauración de un banco central autónomo y responsable de la política monetaria, configurado como órgano constitucional—, fue conscientemente⁹⁰⁷.

La introducción de una mención a la estabilidad económica tuvo lugar durante la discusión constituyente⁹⁰⁸ en el artículo 35 del Anteproyecto, que se recogió en el artículo 36 del informe de la Ponencia, y que quedaba redactado de la siguiente manera: “Los

⁹⁰⁶ Cfr. FUENTES QUINTANA, ENRIQUE, “De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978), en GARCÍA DELGADO, JOSÉ LUIS (dir.), *Economía española de la transición y la democracia 1973-1986*. Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1990, pág. 174 y ss. Este mismo autor afirma que “el convencimiento de partida en la elaboración de los Pactos de la Moncloa fue el de que la inflación a largo plazo no acarrea bien alguno para una sociedad (...) En efecto, como mostraba irrefutablemente la experiencia, la inflación no conseguía aumentar de forma sostenida la tasa real de desarrollo, y siempre había acabado mal en todos los países que habían buscado a través de ella la solución de sus problemas” (FUENTES QUINTANA, “De los Pactos de la Moncloa a la Constitución...” cit. pág. 29).

⁹⁰⁷ De hecho, cabe reflexionar en mayor medida sobre el tema si aceptamos, como defiende ORTEGA, que es fundamentalmente a partir de los Pactos de la Moncloa cuando el banco emisor comenzó a gozar de una creciente autonomía (ORTEGA, RAIMUNDO, “La autonomía del Banco de España y el control de la inflación”. *Papeles de Economía Española* n° 65, 1995, pág. 27), elemento claro que demuestra que el problema de la autonomía del Banco de España podría haber estado sobre la mesa durante la redacción del texto constitucional.

⁹⁰⁸ Al respecto, cfr. POMED, *Régimen jurídico...* cit. pág. 132 y ss.

poderes públicos fomentarán una política que asegure la estabilidad económica, el pleno empleo y la formación y readaptación profesionales;...”. La referencia a la estabilidad económica como valor constitucional desapareció en el Senado, basada en un voto particular, pero fue reintroducida por la Comisión mixta Congreso-Senado en lo que, sin otro cambio, quedaría como texto definitivo del artículo 40.1 CE.

Como afirma ECHEVARRÍA, el artículo 40 no originó grandes debates a lo largo de su tramitación parlamentaria, probablemente a causa de los términos genéricos en que se concibió y, sobre todo, por encontrarse dentro del área más claramente afectada por el *consenso*⁹⁰⁹. Los constituyentes eran, pues, conscientes de la importancia de referirse a la estabilidad económica como marco del papel de los poderes públicos en el campo económico y, con POMED, puede afirmarse que fue voluntad expresa de los constituyentes el proclamar la estabilidad monetaria —incluida en la estabilidad económica— como valor constitucional⁹¹⁰ pero, al mismo tiempo, en la posición constitucional que ocupó definitivamente.

En efecto; con independencia de que se trate de un objeto constitucionalmente protegido —*objetivo económico básico*, como lo denomina BASSOLS⁹¹¹— más que, propiamente, de un valor constitucional, lo cierto es que la estabilidad económica no se constituye en la Constitución como superior al resto de objetos

⁹⁰⁹ ECHEVARRÍA MAYO, BERNABÉ, “Artículo 40”, en ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas*. EDERSA, Madrid, 1984, pág. 51.

⁹¹⁰ POMED, *Régimen jurídico... cit.* pág. 136.

⁹¹¹ BASSOLS, *Constitución y sistema... cit.* pág. 95

protegidos⁹¹². Como ha afirmado POMED, el artículo 40.1 CE enuncia una directriz cuyos destinatarios son los poderes públicos, pero no un auténtico derecho subjetivo a la estabilidad monetaria; su naturaleza directiva y su carácter estructural obliga a tenerlo presente en el diseño de todas las políticas económicas que pueden incidir en la efectividad de dicho valor, pero no puede predicarse la inconstitucionalidad de aquellas medidas económicas que, provocando un cierto incremento de la inflación, tengan como fin último la realización de otros valores constitucionales, como la consecución del pleno empleo⁹¹³.

b. *El estatuto independiente del Banco de España:
déficit de legitimidad democrática*

El caso de la *independencia* del Banco de España ha mantenido dividida a la doctrina jurídica, una parte importante de la cual no acaba de ver su inserción en un Estado democrático de Derecho. Defiende POMED que el Banco de España corona la

⁹¹² De hecho, señala ECHEVARRÍA, el artículo 40 CE es “un precepto de carácter programático, que tiene como función orientar la actividad del Estado, por lo que carece de aplicación inmediata y no es susceptible de generar derechos subjetivos (...). Ello explica, de alguna manera, la escasa concreción con que se encuentra redactado y el tiempo futuro utilizado en las admoniciones dirigidas a los poderes públicos” (ECHEVARRÍA, “Artículo 40”, *cit.* págs. 52 y 53). Con todo, como afirma BASSOLS, su valor jurídico es indudable, como directriz de ámbito general, fuente de cláusulas modulares de los derechos económicos; “si, efectivamente, los principios informadores contienen una normativa de contenido eminentemente programático, ello no impide su consideración como normas jurídicas vinculantes” (BASSOLS, *Constitución y sistema... cit.* págs. 99 y 100).

⁹¹³ POMED, *Régimen jurídico... cit.* págs. 144 y 145. Para el Tribunal Constitucional, la protección del artículo 40 CE no tiene cabida en el recurso de amparo (STC 49/83, de 1 de junio; STC 73/88, de 21 de abril).

denominada escala de independencia en la Administración Pública, y las particularidades de su función justificarían su particular estatuto⁹¹⁴. Pero la preocupación por la legitimidad democrática del Banco de España gravita sobre no pocas reflexiones que se preguntan acerca de las consecuencias de la indicada independencia. Para autores como DESDENTADO, el alcance de la independencia del Banco de España es “más discutible y preocupante” que en el caso de otras de las denominadas *administraciones independientes* por cuanto no se estaría ante una organización administrativa que se limitara a disponer de más autonomía de lo habitual, sino “ante una verdadera entidad independiente”⁹¹⁵; ALONSO MAS, por su parte, afirma que en el caso del Banco de España “la legitimidad democrática de sus órganos rectores es muy remota. Es más, se puede negar su existencia, ya que, aun cuando esos órganos de dirección se designan por el Gobierno, los mismos gozan de independencia funcional y de inamovilidad, de modo que difícilmente se les puede exigir responsabilidades políticas por una mala gestión”⁹¹⁶.

Aunque, según la exposición de motivos de la Ley 13/1994, esta norma “conjuga equilibradamente las previsiones del Tratado de la Unión Europea con los preceptos de nuestra Constitución”, existen varias razones por las que cabe, al menos, dudar que la armonía entre la configuración *independiente*⁹¹⁷ del Banco de España y el texto constitucional de 1978, definidor de un Estado constitucional, sea absoluta.

⁹¹⁴ *Ibidem*, pág. 277.

⁹¹⁵ DESDENTADO, *La crisis de identidad... cit.* págs. 153 y 154.

⁹¹⁶ ALONSO MAS, MARÍA JOSÉ, “La dirección de la política monetaria por el Banco de España”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* nº 67, julio-septiembre 1997, págs. 800 y 801.

La exposición de motivos de la Ley 13/1994 no es comedida con el articulado de dicha norma cuando afirma que el Banco de España se configura como un ente de la Administración del Estado “subordinado al Gobierno en términos generales”. Esta *subordinación* la justifica dicha exposición de motivos en la designación por parte del Gobierno de los miembros de los órganos rectores del Banco de España y las mínimas posibilidades que le restan al Ejecutivo para dar a conocer su posición al banco central. Pero, como hace ver GARCÍA-ANDRADE, los trazos definatorios de la autonomía del Banco de España tras la entrada en vigor de la Ley 13/1994 fueron más acusados que en el resto de administraciones *independientes*, lo que lo reforzó y permitió a esta institución sustraerse de una manera efectiva de la dirección del Gobierno en el ejercicio de las funciones monetarias⁹¹⁸.

En relación con lo analizado anteriormente, y como señala GARCÍA-ANDRADE, el reconocimiento de la definición y dirección de la política monetaria al Banco de España que realizó la Ley 13/1994 tuvo lugar “no obstante” la dicción del artículo 97 CE, que atribuye al Gobierno la dirección política⁹¹⁹. En efecto, la política monetaria

⁹¹⁷ Sin duda conscientemente, la Ley 13/1994 huye del término “independencia”, que únicamente aparece en la exposición de motivos de la Ley 12/1998, modificadora de aquélla.

⁹¹⁸ De hecho, la disposición adicional de la Ley 13/1994, que reformó la letra e) del artículo 8 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, suprimió la competencia monetaria del Gobierno que constaba en ésta (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica del Banco de España...*, págs. 48 y 82).

⁹¹⁹ *Ibidem*, pág. 51. ARAGÓN, en referencia al estatuto autónomo del Banco de España como administración *independiente*, como fue regulado en la legislación de 1980, se refería a la *dependencia inexcusable* del Banco de España y el Ministerio de Economía y Hacienda, dado lo que establecían las

—como hemos visto, tradicionalmente en manos del Ejecutivo y necesaria para el desarrollo de una política económica general— no se desconcentra en un órgano autónomo, al estilo de lo que ocurre con otras administraciones *independientes*, sino que se desvincula de cualquier decisión del Ejecutivo, incluso —lo que es en esta sede más relevante— del ejercicio del *control* que constitucionalmente se le encomienda y en cuya función, por otra parte, no le sustituye ningún otro órgano del poder público⁹²⁰.

No sólo la política monetaria desaparece de las potestades del Gobierno, sino que también se le aparta la potestad reglamentaria, que el mismo artículo 97 CE le asigna, sobre las normas del Banco de España referentes a la política monetaria. Aunque las Circulares monetarias son normas inferiores, como afirma GARCÍA-ANDRADE escapan a la aplicación de la jerarquía reglamentaria, dado que el Gobierno, al tener vedada la participación en ese ámbito, no puede

leyes y lo que imponen los artículos 97 y 98 CE (ARAGÓN, “Las fuentes de la contratación...”. *cit.* pág. 57)

⁹²⁰ Para POMED, no obstante, debe entenderse de forma relativa la asignación que realiza el artículo 97 CE: “En puridad, lo que el artículo 97 CE hace es atribuir a este órgano constitucional la función ejecutiva originaria, que por otro lado se somete a lo que disponga no sólo la Constitución, sino también las leyes que hayan de ser objeto de ejecución. Ello no excluye que las propias leyes, considerando las especiales características de la materia sobre la que ha de llevarse a cabo esa función ejecutiva, encomienden ésta a una instancia diferente del propio Gobierno. Esto es lo que sucede justamente en el ámbito de la política monetaria, respecto de la cual el legislador, siguiendo siempre las reglas establecidas por el Tratado de la Unión Europea, ha estimado que la atribución de la competencia para definir los objetivos intermedios del Banco de España representaba una mayor garantía para la realización del objetivo final —la preservación de la estabilidad monetaria— que el emplazamiento al Gobierno” (POMED, *Régimen jurídico... cit.* pág. 271).

incidir con sus instrumentos normativos sobre las disposiciones monetarias del Banco de España. De esta manera, la Ley 13/1994 excluye la competencia del Gobierno, en cuanto titular de la potestad reglamentaria⁹²¹. Téngase en cuenta que, como se ha analizado, la doctrina solía defender la potestad reglamentaria del Banco de España autónomo —esto es, vigente la legislación de 1980— insistiendo en que, si bien claramente el Banco de España no era el Gobierno, de alguna manera éste participaba en su acción, y se daba entonces un poder reglamentario derivado⁹²². La potestad reglamentaria, cabe pensar, puede *derivarse* cuando el órgano reúne las características legales necesarias y, en primer lugar, está legitimado democráticamente. Si se parte de que los reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico resulta cuestionable, como afirma ALONSO MAS, conferir la potestad de dictarlos a entes carentes de legitimidad democrática⁹²³.

Pero, si cabe más grave, es la independencia que el banco central español mantiene respecto al Parlamento. Como señala GARCÍA-ANDRADE, la legislación de 1994 estaba a expensas de las Cortes Generales, que podían alterar en cualquier momento el régimen jurídico del Banco de España y devolver la competencia monetaria al Gobierno o suavizar su estatuto *independiente*. Pero las necesidades de la integración monetaria europea no podían someterse a las cambiantes mayorías del Parlamento sino que necesitaban, en palabras del autor, “basarse en una estabilidad jurídica de carácter *constitucional*”⁹²⁴. Pero el cambio constitucional requerido no se propuso en el ordenamiento jurídico español, sino que descansó por completo en la aprobación del Tratado de la Unión Europea y, como hemos visto, de manera dudosamente

⁹²¹ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* cit. pág. 71.

⁹²² CARRASCO, “El Banco de España...” cit. pág. 187.

⁹²³ ALONSO, “La dirección de la política...” cit. pág. 804.

⁹²⁴ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* cit. pág. 53.

constitucional. Este Tratado veda la intervención de los Parlamentos, y ha introducido en nuestro Derecho una de las mutaciones más relevantes de los últimos años⁹²⁵.

La precaria situación constitucional del Banco de España tras la modificación legislativa de su estatuto que tuvo lugar en 1994 y hasta la entrada en funcionamiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales ha sido puesta de relieve por la doctrina⁹²⁶. Durante el periodo *adelantado* de *independencia* del banco central español, que se desarrolló desde la entrada en vigor de la Ley 13/1994 hasta el último día del año 1998, como afirma GARCÍA-ANDRADE, no puede considerarse que el ordenamiento español encontrara un respaldo más o menos indirecto en un Tratado internacional, que viniera a completar la Constitución Española, en orden a encontrar un fundamento legal sobre el que construir en régimen jurídico de autonomía tan especial como el conferido al Banco de España; por lo tanto, el reconocimiento de la autonomía monetaria de 1994 tuvo lugar *intra vires* de la Constitución⁹²⁷.

Pero las dudas acerca de la constitucionalidad no sólo abarcan el pasado, sino que se extienden hasta el presente. Como hemos visto, el artículo 93 CE, en el que descansa la cesión de gobierno en la Unión Europea, no es una disposición sin límites. Cuando dicho artículo señala que puede atribuirse a organizaciones o instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la propia Constitución, no está renunciando a los principios informadores que se desprenden de la propia Constitución, sino produciendo una

⁹²⁵ *Ibidem*, , pág. 53. Al respecto, cfr. MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Alianza, Madrid, 1993.

⁹²⁶ En particular, GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica... cit.* págs. 63 y ss.

⁹²⁷ *Ibidem*, , pág. 63.

alteración de la atribución constitucional de competencias⁹²⁸. Por lo tanto, dicha cesión debe tener lugar, en todos los casos, sin perjuicio de los más altos principios que la Constitución determina y, entre ellos y muy particularmente, el principio democrático⁹²⁹. En este sentido, como se ha visto, la interpretación del artículo 93 CE debe, al menos, realizarse conjuntamente con lo señalado en el artículo 95 CE, que de forma preclara dispone que “la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional”. Esto no agota, no obstante, la problemática cesión de soberanía en el marco del proceso europeo de integración.

Con todo, hemos visto, no se ha planteado institucionalmente ante el Tribunal Constitucional su posición sobre la legalidad del régimen jurídico del Banco de España, aunque esta circunstancia — señala GARCÍA-ANDRADE— se deba más a la indiferencia con que fue recibido el Estatuto del banco central español que a la conformidad constitucional de sus disposiciones⁹³⁰. Pero lo que sí queda claro de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, como el mismo autor recuerda⁹³¹, es que a través del artículo 93 no puede

⁹²⁸ ARAGÓN, “La Constitución española y el ...”. *cit.* pág. 15.

⁹²⁹ Al propio Consejo de Estado, en los dictámenes 850/91 y 421/92, donde afirmaba que por vía del artículo 93 el Tratado de la Unión Europea era acorde con el ordenamiento constitucional español, afirmó que el campo donde el artículo 93 no podía actuar era el que comprometiera a las partes de la Constitución particularmente protegidas por la reforma constitucional agravada, de acuerdo con el artículo 168 CE. Por supuesto, la condición de Estado social y democrático de Derecho que determina el artículo 1.1 CE y, en general, como hemos analizado, la vigencia del principio democrático en la Constitución de 1978 no pueden ser alterados *ex artículo 93*, siguiendo la propia doctrina del Consejo de Estado.

⁹³⁰ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* *cit.* pág. 80.

⁹³¹ *Ibidem*, , pág. 102 y 103.

ampararse la incorporación al ordenamiento español de tratados internacionales *contra constitutionem*, y sólo son admisibles los tratados *praeter constitutionem*, que modulen el ejercicio de las competencias cedidas. Esto es, como ha afirmado ARAGÓN, la idea de que el artículo 93 CE permita que un Tratado reforme la Constitución es inadmisibile en nuestro ordenamiento, ya que el artículo 95.1 CE la excluye con toda claridad y establece que la invalidez de los Tratados *contra constitutionem* esté firmemente establecida como regla general, sin excepción alguna⁹³².

El principio democrático, plenamente vigente en nuestro ordenamiento, se constituye como límite al compromiso del Estado a través de tratados internacionales por medio del artículo 93 CE, y obliga a que todas las instituciones que ejerzan poder público respeten las exigencias del Estado constitucional, fruto de la relación dialéctica con la soberanía legitimadora de aquél. Por lo tanto, la

⁹³² ARAGÓN, "La Constitución española y el ...". *cit.* pág. 15. En relación con lo anterior, para GARCÍA-ANDRADE la amplitud de la competencia que el artículo 149 CE atribuye al Estado, unido a la también amplia habilitación para la atribución de competencias a organizaciones internacionales del artículo 93 CE, permiten sostener la compatibilidad entre las estipulaciones relativas al Sistema Europeo de Bancos Centrales y la Constitución Española, así como la *modulación* de la posición que el Banco de España ocupa en el ordenamiento español (GARCÍA-ANDRADE, La posición jurídica... *cit.* pág. 104). Para POMED, de hecho, el nuevo estatuto jurídico del Banco de España es intangible. Según el autor, "si bien el fundamento normativo de la independencia del Banco de España se encuentra en la Ley 13/94, su principal garantía no es esta Ley sino las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en las que se proclama la independencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales y de los bancos centrales nacionales que lo integran, hasta el punto de que, una, una vez afirmada por el legislador la independencia del Banco, ésta deviene indisponible para aquél" (POMED, *Régimen jurídico...* *cit.* págs. 263 y 264).

vigencia del principio democrático en la Constitución de 1978 y la necesidad de origen y control democráticos del poder público, de acuerdo con las consideraciones realizadas, no permite la existencia de órganos propiamente independientes en nuestro país. Es por esta razón que mientras el estatuto del Banco de España —inserto o no en el Sistema Europeo de Bancos Centrales— no cumpla con los requisitos del principio democrático que establece nuestra Norma Fundamental que le proporcionen su legitimidad como poder público, cabe al menos cuestionarse su constitucionalidad.

*c. Las opciones constitucionales
para la gestión de la política monetaria*

La Constitución española, como hemos adelantado, no impone la existencia de un banco central que goce del monopolio de emisión, ni consagra ningún modelo monetario, por lo que en principio no colidiría con el texto constitucional un modelo de *free banking* o la no existencia de ninguna moneda nacional⁹³³. Si a ello le unimos la posibilidad, de la que tratamos en la primera parte, de que existan administraciones *independientes* legítimas siempre que respondan a los criterios del principio democrático, podemos llegar a una conclusión que facilite el camino hacia la legitimidad de una administración *independiente* responsable de la política monetaria como traducción de la voluntad del legislador.

Cabe partir, de hecho, de que el estatuto que, como se ha visto, disfrutó el Banco de España desde la regulación de 1980 hasta su modificación en 1992, es —como ha señalara FERNÁNDEZ antes de la inclusión de la nueva regulación jurídica⁹³⁴— el que mejor se

⁹³³ ORRIOLS y ROCA, *Banco de...* cit. pág. 150.

⁹³⁴ FERNÁNDEZ, “La autonomía...” cit. pág. 734.

acomoda a las exigencias y requerimientos materiales que la Constitución impone. En efecto, la previsión que realizó la legislación de 1980, que dejaba en manos del Gobierno los objetivos generales de la política a seguir, era plenamente congruente con el planteamiento que resulta de la propia letra del artículo 97 de la Constitución⁹³⁵, y evitaría las sombras de inconstitucionalidad que pueden darse sobre una administración que quiebre con el principio de legitimidad democrática.

Este estatuto autónomo podría aumentarse dentro de las posibilidades que ofrece la Constitución. La configuración de un banco central en mayor medida autónomo es compatible con nuestro sistema constitucional⁹³⁶, siempre y cuando esté destinado a cumplir con un objeto protegido por la Norma Fundamental que sirva de anclaje constitucional al particular estatuto autónomo⁹³⁷, y no se desvincule del resto del poder público⁹³⁸, esto es, cumpla con los

⁹³⁵ FERNÁNDEZ, "Reflexiones sobre las llamadas..." *cit.* pág. 435.

⁹³⁶ Como defiende un sector importante de la doctrina (por todos, GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* *cit.* pág. 88). La *delegación* de competencias al Banco de España ha sido expresamente declarada por nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia 178/92, de 13 de noviembre, puesto que, según el Tribunal, es posible que al Banco de España, como asesor del gobierno y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia, "se le confien determinadas misiones por delegación del Gobierno o *ex lege*".

⁹³⁷ Al respecto, GARCÍA-ANDRADE, para quien únicamente es admisible la modulación de la regla general que atribuye al Gobierno la dirección política y el ejercicio de la función ejecutiva cuando especiales circunstancias requieran el apartamiento del Gobierno de la materia, por resultar la reunión o el control de todas las competencias en un solo órgano perjudicial para el fin perseguido (GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* *cit.* pág. 88).

⁹³⁸ En este sentido, FERNÁNDEZ, "La autonomía..." *cit.* pág. 728.

requisitos del Estado constitucional que se exigen a todas las administraciones públicas, sin excepción. Nada obsta, por lo tanto, a que el legislador, dentro del marco constitucional, establezca un particular estatuto autónomo al Banco de España, aunque siempre es preferible, en favor del principio democrático, que esta excepcional situación se encontrase explícitamente legitimada en el texto de la Constitución. Al no existir esta concreta regulación, debe cuidarse en particular que las características del estatuto autónomo del órgano responsabilizado de la política monetaria sean escrupulosamente respetuosas con el conjunto de referencias que al respecto desarrolle la Constitución, y cuyo alcance es más difícil de delimitar que en el caso de una regulación constitucional expresa.

Respecto al anclaje constitucional aducido, la estabilidad económica expresada en el artículo 40 CE podría alzarse, como la doctrina ha puesto de manifiesto⁹³⁹, en un valor constitucionalmente relevante que diera sentido a la opción legal. En este sentido, la referencia del artículo 40 CE respecto a la promoción de los poderes públicos de un marco de estabilidad económica podría justificar la dotación de cierta autonomía a un banco central⁹⁴⁰. Siempre sería conveniente un debate social democrático que condujera a la convicción, al menos mayoritaria, de que son válidas las tesis que defienden una relación causal entre autonomía de los bancos centrales y control de la inflación⁹⁴¹, y facilitar los espacios necesarios

⁹³⁹ FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 731.

⁹⁴⁰ *Ibidem*, , pág. 732.

⁹⁴¹ Lo que tampoco en el caso del Banco de España, no se ha demostrado. Ante la pregunta de en qué medida un Banco de España autónomo es capaz de lograr la estabilidad de los precios que, como tarea primordial, ordena su estatuto, ORTEGA afirma que “no puede responderse ni rotunda ni confiadamente” y, más adelante, afirma: “el Banco de España ha recibido un mandato legal muy claro: conseguir ante todo la estabilidad de precios. Para el cumplimiento de esa obligación, goza de total libertad en la

para debatir sobre ideas alternativas. La creación de un banco central autónomo —incluso en mayor medida que el estatuto de 1980— con el objeto de promover el marco de estabilidad económica que exige el artículo 40 CE es una opción —legítima— más del legislador, pero no, como afirma FERNÁNDEZ, una consecuencia obligada de la Constitución⁹⁴². Con todo, tras la aprobación de la última regulación jurídica del Banco de España y la problemática cesión de soberanía monetaria en el marco del Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, este debate social y su traducción legislativa acerca de las características que podrían regir, en su caso, un banco central autónomo, está más lejos que nunca desde la consecución de un Estado democrático en nuestro país.

definición y ejecución de la política monetaria, y ha sido en función de ese mandato legal como ha establecido un doble objetivo de inflación: a corto y a medio plazo. Alcanzarlos o no supondrá obtener o perder una credibilidad que le será imprescindible para llevar eficazmente a cabo en el futuro sus objetivos (ORTEGA, “La Autonomía del Banco de España...” *cit.* pág. 28).

⁹⁴² FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 132.

**PROPUESTA SEGUNDA: LA AUTONOMÍA SE LOS BANCOS CENTRALES
SIN MENOSCABO DE SU LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA**

Rotundamente ha afirmado LAYARD que los bancos centrales nunca han sido tan poderosos como actualmente⁹⁴³. Después del análisis realizado en las páginas precedentes, puede entenderse por qué. Con el nuevo enfoque institucional de la teoría económica, han sido la resolución del problema de la inconsistencia temporal y la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad que se deriva de las políticas monetarias partidistas las líneas básicas que han fundamentado la justificación del aumento de la autonomía en las responsabilidades de diseño y ejecución de la política monetaria de los bancos centrales⁹⁴⁴, aunque en algún caso la independencia del banco central cuenta con raíces de otra índole. Las explicaciones económicas —y las posiciones ideológicas que comportan⁹⁴⁵—, dentro

⁹⁴³ Con esa frase inicia su prólogo a la obra de BLINDER (BLINDER, *El banco central... cit.* pág. xi).

⁹⁴⁴ ERIAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos...” *cit.* pág. 67.

⁹⁴⁵ Tras el análisis precedente pocas dudas pueden quedar acerca de que la decisión de crear un banco central *independiente* es, en buena parte, una opción *ideológica*. Desde un principio fue así; como afirman GOODHART, CAPIE, y SCHNADT, “los principales factores que influyeron en las relaciones entre el Gobierno y el banco central durante al menos dos siglos fueron las condiciones políticas prevalentes (esencialmente paz/guerra), la filosofía

de su campo, buscan legítimamente instrumentos de lucha contra la inflación pero, con independencia de que en estos momentos una gran parte de los estudios estén a favor de un banco central independiente como eficaz instrumento para conseguir políticas monetarias antiinflacionarias, a la hora de realizar el diseño institucional de los bancos centrales *independientes* deben ser tenidos en cuenta los límites y las exigencias que, al respecto, impone el principio democrático.

Muchas de las propuestas sobre las que se quiere levantar una supuesta legitimidad de la banca central independiente son discutibles desde su primera enunciación. Como se ha examinado, no es obvio que la política monetaria deba tener como único objetivo la estabilidad de los precios. La búsqueda de esta estabilidad, a través de los instrumentos de política monetaria, por parte de bancos centrales independientes supone la toma de decisiones políticas por cargos que, comoquiera que toman decisiones cuya naturaleza es el *poder público*, precisan de legitimación democrática. Cuestionar gravemente la confianza hacia la capacidad de los Gobiernos para velar por los intereses generales es poner en tela de juicio el pilar de la toma de decisiones democráticas.

Poco que añadir cabe respecto a la naturaleza política de las decisiones en materia monetaria, y en ese sentido su formulación y aplicación en uno u otro sentido cobra un significado ideológico⁹⁴⁶. El

políticoeconómica dominante en el momento y el régimen de tipo de cambio. Por esta razón, en el siglo diecinueve, la paz, el *laissez-faire*, el patrón oro y la estabilidad de los precios alentó una considerable independencia (GOODHART, CAPIE, y SCHNADT, "The development of...", *cit.* pág. 62).

⁹⁴⁶ En relación con este contenido político, un representante del Fondo Monetaria Internacional *solicitaba* a los Gobiernos la *independencia* de los bancos centrales y pedía a los mismos bancos que, cuando lo consideraran

funcionamiento de un banco central requiere cotidianamente de decisiones políticas; incluso aspectos aparentemente técnicos acaban resultando políticamente delicados⁹⁴⁷, como la definición de las garantías de los activos aceptables para poder obtener financiación del banco central, o la elección de los activos en los que mantener las reservas exteriores del país. Que la independencia de los bancos centrales se sustente en razones políticas —y que se use elementos jurídicos para su desarrollo— como la desconfianza de la actuación del Ejecutivo que conservara legítimas competencias sobre política monetaria no es, desde luego, criterio de legitimación alguno. Aunque se comprobara —como creen haber hecho los defensores de los bancos centrales independientes— que realmente tiene lugar determinado comportamiento inflacionario de la política monetaria por parte del Ejecutivo, el sistema democrático debería decidir si desea delegar las decisiones sobre el valor de la moneda en una institución independiente, o prefiere asumir el coste de este tipo de políticas a cambio de la mejora de otros indicadores económicos. La democracia tiene su coste⁹⁴⁸.

Cuestión aparte es el de la legitimidad de los bancos centrales *independientes* en el marco del Estado constitucional de la que, como ha quedado patente, no se ha dado la necesaria ocupación por parte de la doctrina jurídica, lo que ha provocado en ocasiones la falta de un análisis riguroso sobre la legitimidad democrática de estas instituciones. Como ejemplo, algunos defensores de que existe una

conveniente, criticaran la política fiscal de sus Gobiernos (ERB, RICHARD, “Autonomía del banco central: la perspectiva del Fondo Monetario Internacional”, en AA.VV., *Estudios Monetarios. Seminario “Experiencias sobre autonomía de la banca central”*. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1989, págs. 11 y ss).

⁹⁴⁷ DEANE y PRINGLE, *Bancos Centrales*, cit. pág. 138.

compatibilidad entre los bancos centrales propiamente independientes y el Estado constitucional confunden el principio de legalidad con las exigencias del principio democrático, afirmando —como hace BLINDER— que lo que hace que la decisión de dotar de independencia a un banco central sea democrática es el hecho de que los parlamentarios elegidos la tomaron por propia voluntad; a esto se suma que los directivos de los bancos centrales no deciden los objetivos de la política monetaria, sino que éstos son trazados bien por los políticos electos⁹⁴⁹, bien por la propia ley, y que la elección de los directivos de los bancos centrales por los estamentos políticos apropiados⁹⁵⁰.

Desde luego, olvidan estas tesis lo que ya quedó claro en la primera parte de este trabajo, esto es, que los requisitos del principio democrático van más allá de la exclusiva legitimidad del Estado de Derecho, y que allí donde no se establezca un origen y un control democráticos en todos los ámbitos detentadores de poder público cabe dudar que se esté frente a un Estado constitucional. Aunque en estas tesis late uno de los extremos sobre la cuestión que cabe tener bien en cuenta: que la sociedad democrática puede decidir —como lo ha hecho, por medio de la ley, en tantos países— su preferencia hacia el manejo de la política monetaria por parte de un banco central autónomo.

En efecto, cuestión diferente es la posibilidad en el Estado constitucional de bancos centrales no ya independientes sino autónomos —*independientes*—. Los defensores en derecho público de la posibilidad de bancos centrales autónomos parten, como hace SIMÕES PATRÍCIO, de que el particular estatuto de autonomía de los

⁹⁴⁸ En particular, en lo referido a la economía política. Al respecto, en general, KEECH, *Economic politics*, cit.

⁹⁴⁹ BLINDER, *El banco central...* cit. pág. 65.

⁹⁵⁰ *Ídem*.

bancos centrales está trazado en un cuadro de equilibrio de poderes públicos más que de separación y oposición de los mismos⁹⁵¹. Desde este punto de vista, en relación con las razones que abogan por la legitimidad de las administraciones *independientes*, se defiende que la ley está plenamente legitimada para configurar un banco central autónomo siempre que respete los límites y condiciones constitucionales.

Las condiciones para la autonomía de los bancos centrales son, para FERNÁNDEZ, tres: que exista una exigencia de la propia realidad, esto es, que el grado de sensibilización social existente promuevan el otorgamiento de dicha autonomía; que el estatuto particular esté al servicio de algún valor constitucionalmente relevante —en el caso de los bancos centrales, el de estabilidad económica, reconocible en algunos textos constitucionales occidentales, como el nuestro—; y que el estatuto autónomo no se traduzca en ningún caso en una ruptura total de los vínculos de unión entre el banco central, el Gobierno y el Parlamento. Esta exigencia en la implicación del banco central con el poder público es trascendental en opinión del autor, para quien un estatuto “que *descolgara* enteramente del sistema a una institución determinada haciendo de ella una pieza suelta dentro de la galaxia constitucional sería, ciertamente, inadmisibile”⁹⁵². Ello conlleva una segunda cuestión de fondo: difícilmente debería hablarse de la misma independencia en todos los casos, puesto que cada sociedad tendría que determinar qué clase de banco independiente quiere y necesita. Éste dependerá de otros factores —afirma GÖKBUDAK— como la evolución de la inflación en la historia del país, la naturaleza de la existencia de pesos y contrapesos en el sistema político, el nivel de conocimiento del público y el debate sobre cuestiones económicas, y el estado del desarrollo de los

⁹⁵¹ SIMÕES PATRÍCIO, “Autonomía de los bancos...” *cit.* pág. 31.

⁹⁵² FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* págs. 728 y 729.

mercados financieros⁹⁵³.

También los bancos centrales pueden cometer errores, como los mismos defensores de su *independencia* han reconocido⁹⁵⁴; por otra parte, sus decisiones son claves para la sociedad, que tiene el derecho y el deber de exigir los mecanismos de control necesarios para un efectivo seguimiento de la labor del banco central. Como han escrito DEANE y PRINGLE⁹⁵⁵, en una sociedad democrática no hay lugar para un banco central completamente libre de elaborar sus propias políticas. Para estos autores, la sociedad debería dar un mandato al banco central, bien directamente desde el legislativo o bien desde la Constitución. “Los responsables de los bancos centrales no son el anverso de los políticos: los que están en lo más alto pueden estar preocupados por su reelección y verse tentados, con la mirada puesta en ella, a buscar el favor de sus gobiernos. También ellos pueden cometer errores, equivocarse en las decisiones, no ser lo bastante profesionales; nunca faltan los críticos que dicen que son ineptos y que hacen mal uso del cargo. El público necesita garantías de que, a pesar de que el dinero de la nación está en manos de gestores no elegidos, éstos persiguen objetivos que la sociedad aprueba”.

El control democrático no puede evaluarse como una carga para los bancos centrales, sino como un requisito irrenunciable del Estado constitucional que, bien configurado, puede coadyuvar en su misión⁹⁵⁶. Afirmar que un banco central *independiente* y discrecional

⁹⁵³ GÖKBUDAK, *Central bank independence, the Bundesbank experience...* cit. pág. 21.

⁹⁵⁴ V. gr. ISSING, “Independencia del banco central...” cit. pág. 271.

⁹⁵⁵ DEANE y PRINGLE, *Bancos Centrales*, cit. pág. 369.

⁹⁵⁶ El Presidente de la Reserva Federal de Nueva York, GERALD CORRIGAN, aseguró que la responsabilidad de la Reserva Federal frente al Congreso “ha sido de mucha utilidad. Creo que ha funcionado bien para todos, ya sea el

no es ajeno a las presiones políticas del Gobierno⁹⁵⁷ no es suficiente para justificar la no existencia de mecanismos de control institucional. En efecto, a través de modos de presión jurídicos o extrajurídicos el Gobierno puede presionar al banco central a favor de determinada política; pero para ello se utilizan canales indirectos y, en algunas ocasiones, arriesgados, como es incorporar elementos de conflicto institucional en la opinión pública, y que se evitarían en buena parte si se establecieran mecanismos institucionales y efectivos de control democrático. Las funciones que se han asignado a los bancos centrales obliga a que se establezcan los mecanismos que garanticen la legitimidad democrática de estas instituciones.

El problema del déficit democrático de los bancos centrales no reside en que, como afirman ERÍAS y SÁNCHEZ, en el marco de una democracia se le otorguen poderes discrecionales a una instancia cuyos agentes no son cargos electos, situación que podría legitimarse como excepción a la mecánica democrática habitual si los beneficios justificaran dicha excepción⁹⁵⁸. Los bancos centrales no son ni mucho menos las únicas instancias de gestión política cuyos cargos no son electos, y la función que realizan podría justificar su configuración como organismos autónomos. Pueden existir bancos centrales autónomos, siempre que la lucha contra la inflación, para lo cual puede servir el estatuto particular de los bancos centrales, sea una de las prioridades económicas del país correspondiente. Pero dichos bancos centrales autónomos deben ser conscientes que su autoridad sobre la política monetaria no es propia, sino delegada; por esta razón, la autoridad que se les delega debe poder siempre ser

Congreso, el público y los mercados en general” (CORRIGAN, “Autonomía del banco central...” cit. pág. 56).

⁹⁵⁷ Como afirma GARCÍA DEL PASO (GARCÍA DEL PASO, “Sobre la independencia...” cit. pág. 100).

⁹⁵⁸ ERÍAS y SÁNCHEZ, “Independencia de los bancos centrales...” cit. pág. 72.

derogada o alterada por medio del proceso político o legislativo correspondiente, y cuanto mayor sea el grado de autonomía del banco central, más sólida y clara deberá ser la autoridad que se delega⁹⁵⁹ y los mecanismos de su control. Un Estado constitucional precisa de una posición democrática de los bancos centrales, lo que significa asimismo una definición acerca de la relación con el resto de los poderes públicos, en particular el Gobierno; relación esta última que, como afirman BERGER y THUM, sigue siendo un rompecabezas no resuelto⁹⁶⁰.

Por otra parte, el hecho de que el fenómeno de la banca central autónoma no se regule expresamente en la Norma Fundamental no impide que el legislador pueda dotar a los bancos centrales de la autonomía necesaria siempre y cuando no sea incompatible con el sistema económico y de regulación pública que se desprende de la Constitución⁹⁶¹, y que en el texto constitucional se establezca un objeto constitucionalmente protegido que sirva como anclaje democrático del particular estatuto autónomo. Como incide GUTIÁN, la demanda social puede exigir a los políticos el mantenimiento de la disciplina financiera⁹⁶²; pero una demanda social de esa envergadura,

⁹⁵⁹ GUTIÁN, "La independencia de los bancos centrales:..." *cit.* págs. 158 y 159.

⁹⁶⁰ BERGER y THUM, *Central bank vs. government...* *cit.* pág. 28.

⁹⁶¹ En este sentido, FERNÁNDEZ, "La autonomía..." *cit.* pág. 725.

⁹⁶² Según este autor, la historia antiinflacionista de un país influye de forma principal entre los factores ambientales donde prospera la idea de un banco central *independiente*. Donde las políticas fiscales y monetarias han propiciado costosos periodos de inflación en el pasado, existe probablemente una demanda más fuerte por parte de la sociedad a favor de modelos que exijan a los líderes políticos el mantenimiento de la disciplina financiera. Este sería el caso de Alemania. Cuando más enraizada socialmente esté la experiencia, más probable será que el modelo del

que suponga una delegación de autoridad, debe contar con protección constitucional.

La legislación que regula el estatuto de los bancos centrales autónomos debe establecer con claridad las limitaciones en las funciones encomendadas al banco. Aunque, en términos amplios, el potencial conflicto entre los objetivos microeconómicos —estos es, funciones del banco central diferentes de la estricta política monetaria—, no parece importante⁹⁶³, los bancos centrales deberían contar con el menor número posible de funciones desvinculadas de la responsabilidad sobre política monetaria; éstas desvían los esfuerzos del objetivo principal y crean dualidades que podrían evitarse, pero al mismo tiempo pueden ser causa de confusión en los roles y el uso de la autonomía legalmente establecida. En particular, la supervisión del sistema financiero es una tarea harto compleja debido a la relativamente reciente aparición, al amparo de la desregulación del sistema financiero, de entidades bancarias o financieras de ámbito multinacional, así como de conglomerados financieros que abarcan diferentes ramas de la actividad financiera a través de una compleja estructura de entidades⁹⁶⁴.

El problema no es, por lo tanto, cuando nos encontramos con instituciones autónomas, sino cuando hablamos de administraciones independientes. Si estas administraciones *independientes* funcionan realmente como administraciones independientes, como

responsable de la política monetaria sea un banco central *independiente* (GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” *cit.* pág. 166)

⁹⁶³ Así lo asegura GUTIÁN, para quien el conflicto podría darse si la política de supervisión prudencial se orientara indebidamente en la práctica a vigilar la salud de instituciones financieras individuales más que la del sistema en conjunto (GUTIÁN, “La independencia de los bancos centrales:...” *cit.* págs. 163 y 164).

rotundamente ha afirmado ALONSO MAS, no podrá admitirse que realicen funciones de dirección política⁹⁶⁵. El problema de la legitimidad democrática es diferente —y, en todo caso previo— al de la existencia de un comportamiento moral o ético en la banca central, que ya se pregunta alguna doctrina⁹⁶⁶. En los últimos años, en relación con esta cuestión, ha cobrado importancia la configuración —ciertamente independiente, como se verá— del Banco Central Europeo y, al respecto, los cambios legislativos que con vistas en la Unión Económica y Monetaria han configurado un Banco de España como banco central independiente.

Como afirma GARCÍA-ANDRADE, la lucha secular contra la inestabilidad monetaria y el intento por afianzar una regla que limitase el poder monetario de las Autoridades explican el régimen jurídico a que han llegado actualmente el Banco de España y, en el marco de la integración europea, el Sistema Europeo de Bancos Centrales⁹⁶⁷; pero el hecho que sea comprensible no significa preceptivamente que sea conveniente, al menos desde la óptica del Derecho constitucional. La actual regulación jurídica del Banco de España es, cuanto menos, preocupante desde las consideraciones realizadas sobre el principio democrático, en particular después de haber asumido los compromisos de Maastricht sobre la delegación de la política monetaria sin haber propuesto un debate serio sobre su significado y sobre la necesidad, en su caso, de reforma constitucional más allá de la puntual modificación que ésta sufrió.

⁹⁶⁴ RUBIO, “El papel de los bancos centrales...” *cit.* pág. 31.

⁹⁶⁵ ALONSO, “La dirección de la política...” *cit.* pág. 815.

⁹⁶⁶ ISSING, OMAR, “Ethics and morals in central banking: Do they exist, do they matter?”, en FROWEN, STEPHEN F., y PRINGLE, ROBERT (Eds.), *Inside the Bundesbank*. Macmillan Press (Londres) y St. Martin’s press (Nueva York), 1998.

⁹⁶⁷ GARCÍA-ANDRADE, *La posición jurídica...* *cit.* pág. 21.

Con todo, como ha manifestado ARAGÓN⁹⁶⁸, las enfáticas declaraciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad acerca del carácter irreversible de la cesión de competencias por los Estados miembros y de la incondicionada primacía del Derecho comunitario sobre las normas de producción interna, incluidas las normas constitucionales, no pueden servir para ocultar la realidad que los Tribunales constitucionales europeos han puesto de manifiesto: que mientras Europa sea una unión de Estados soberanos y no una federación, la validez del Derecho comunitario en los países europeos se fundamenta, en último término, en la Constitución de cada uno de ellos.

Es función de los constitucionalistas dar soluciones a la inserción de los bancos centrales autónomos en el Estado constitucional, y el caso español requiere particularmente de ese esfuerzo. Como órganos constitucionales, al menos en sentido material y, cada vez más, también en sentido formal, deben ser producto de la ocupación del Derecho constitucional cuya teoría, como ha denunciado FERNÁNDEZ, no ha acertado a asimilar la rápida evolución de los acontecimientos experimentada en las últimas décadas en el ámbito monetario, “un campo —señala el autor— en que el constitucionalista se mueve ciertamente con dificultad y que por eso suele rehuir”⁹⁶⁹.

⁹⁶⁸ ARAGÓN, “La Constitución española y el ...”. *cit.* pág. 25.

⁹⁶⁹ FERNÁNDEZ, “La autonomía...” *cit.* pág. 737. A lo que cabe añadir la “novedad” que, como hemos visto, para el constitucionalismo ha representado el estudio de las administraciones *independientes*, temática que, como señala LÓPEZ GUERRA, se configura de reciente interés junto con otros aspectos propios de la dimensión “orgánica” del Derecho constitucional (LÓPEZ GUERRA, LUIS, “Encuesta sobre la orientación actual del Derecho constitucional”. *Teoría y Realidad Constitucional* n^o1, primer semestre 1998, pág. 37).

Pero, por otro lado, es función de la sociedad colocar a la lucha contra la inflación y, en su caso, a la autonomía de los bancos centrales en los lugares que considere les corresponde, y también el caso español requiere de esta evaluación. Muy probablemente se trata de una decisión difícil, porque los estudios económicos no son esclarecedores en ningún sentido, y para una población con canales limitados de debate social es complicado llegar al convencimiento de que la *independencia* de los bancos centrales es útil para controlar la inflación o se trata, en términos de POSEN, de una falsa esperanza⁹⁷⁰. Pero es un debate necesario que una sociedad madura en algún momento deberá emprender.

Por una parte, como se ha analizado, cabe que estemos ante un *problema constitucional*, donde la Norma Fundamental deba ser modificada, lo que siempre es, cuanto menos, complicado. Pero, por otra parte, estamos ante un hecho con difícil marcha atrás. Como afirma GOODMAN, mantener la *independencia* de los bancos centrales es más fácil que crearla, porque la creación requiere de un acto de voluntad política. Configurando un banco central independiente, los gobiernos añaden un nuevo actor al sistema político, que con toda seguridad buscará preservar su autonomía. Pero, como el mismo autor señala, esto no quiere decir que la *independencia* de la banca central sea irreversible⁹⁷¹. De hecho, para el caso en que la sociedad democrática considerara la posibilidad de cambio, *debería* ser reversible. Es otra consecuencia, la última si cabe, de la posibilidad de los bancos centrales autónomos responsables de la política monetaria en el Estado constitucional.

⁹⁷⁰ POSEN, "Why central bank independence..." cit. pág. 61.

⁹⁷¹ GOODMAN, *Monetary sovereignty...* cit. pág. 8.

TERCERA PARTE

La configuración del Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales

CAPÍTULO I

Unión económica europea y unión monetaria europea: la discriminación entre las políticas fiscal y monetaria en el proceso europeo de integración

1. LOS ORÍGENES DE LA DISCRIMINACIÓN: DEL TRATADO DE ROMA AL *INFORME DELORS*

a. Las raíces de la unión monetaria: del Tratado constitutivo al Plan Werner

La unión monetaria no ha sido, como es sabido, un objetivo cumplido en el proceso de integración europea hasta tiempos bien recientes⁹⁷², y lo cierto es que es dudoso que muchos de los primeros diseñadores de lo que hoy es la Unión Europea pensarán en la posibilidad real de que la integración económica pudiera llegar al

⁹⁷² Sobre la integración monetaria cfr., en general, ABELLÁN HONRUBIA, VICTORIA y VILÀ COSTA, BLANCA (dir.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel, Barcelona, 1998, págs. 214 y ss.; MORATA, FRANCESC, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona, 1998, págs. 319 y ss. Para un comentario general sobre la situación de la política monetaria en Europa durante la vigencia del Sistema Monetario Europeo cfr. el informe del grupo que presidió LOUIS, JEAN VICTOR, *Vers un système européen de banques centrales*. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1990. Una breve historia del concepto de Unión económica y monetaria puede verse en SMITS, RENÉ, *The European Central Bank. Institutional aspects*. Kluwer Law International, La Haya, 1997, págs. 10 y ss.

grado de profundización que requiriera una unión monetaria y, con ello, un banco central común. Incluso cuando los *euroescépticos* creyeran que, en algún momento de su existencia, el proceso de integración requiriese de un compromiso de esta envergadura entre los países miembros, se hubiera apostado por la marcha atrás o el estancamiento del proceso de integración antes de que los viejos Estados europeos, que pocos años antes participaban en una guerra de alcance global, cediesen su competencia sobre la moneda a un órgano supraestatal que quedase fuera del directo control de sus gobiernos.

El avance del proceso de integración europea tuvo lugar con lentitud aun cuando las raíces de la integración económica se encontraban ya en la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado CECA), en 1951 que, aunque sectorial y, por lo tanto, de alcance muy limitado, implicaba explícitamente un compromiso amplio de colaboración entre países que acababan de emerger de un conflicto bélico de graves repercusiones sociales, políticas y económicas. Las Altas Partes Contratantes estaban resueltas “a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino adelante compartido”⁹⁷³. En gran medida, aquellos deseos expresados en el

⁹⁷³ Preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951 y modificado en varias ocasiones posteriormente, la última por el Tratado de Ámsterdam de 1997.

Preámbulo del Tratado CECA son una realidad más de cuatro décadas después.

Seis años más tarde de la firma del Tratado CECA, el Tratado de Roma de 1957, por el que fue creado el mercado común⁹⁷⁴ (TCCEE) supuso el primer gran avance en el proceso de integración europea desde su inicio, al establecer una unión aduanera entre sus miembros⁹⁷⁵ y sentar las bases de lo que sería el mercado común aunque, por diferentes causas, tuvieron que pasar décadas antes que éste viera definitivamente la luz.

Escasa fue, todavía, la importancia que este nuevo instrumento para la integración económica confería tanto a la política fiscal como a la unión monetaria; en particular esta última, cuyas referencias en el seno del Tratado fueron mínimas. El TCCEE no consideraba la unión monetaria como un objetivo importante, seguramente ni siquiera necesario a medio plazo, incluso cuando los mecanismos de integración económica previstos acabaran funcionando correctamente, por cuanto el proceso de integración iniciado buscaba un compromiso político de los Estados más que económico. En el terreno monetario, el Tratado de Roma no cuestionaba el mantenimiento de los acuerdos de Bretton Woods que, basados en la supremacía del dólar, consagraban la hegemonía estadounidense en el sistema de cambios mundial. Como ha señalado MORATA, los autores del Tratado de Roma, teniendo en cuenta la estabilidad monetaria existente, fundamentaron la construcción europea en la supresión progresiva de los obstáculos a la libre

⁹⁷⁴ Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957.

⁹⁷⁵ Los mismos seis Estados que en su momento firmaron el Tratado CECA: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, sin que los Gobiernos de los Seis estuvieran dispuestos a ceder competencias en materias tan sensibles como las políticas fiscal y monetaria⁹⁷⁶, tan relacionadas con la soberanía en cada Estado.

En efecto, los Gobiernos de los países miembros del proceso de integración no desarrollaron todas las posibilidades que les confería el Tratado de Roma, relegando *de facto* la política económica fiscal frente a la monetaria, a pesar de que el Tratado delimitaba un campo de actuación en la colaboración económica fiscal de los países integrantes que no dejaba lugar a dudas: el artículo 2 TCCEE establecía que la misión de la Comunidad era promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de los países del proceso de integración, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados miembros. Para ello, la Comunidad contaba con dos instrumentos: el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros.

Respecto a la política económica, el Tratado constitutivo preveía algunos instrumentos de coordinación por cuanto, como señalaba su artículo 103, los Estados miembros debían considerar su política de coyuntura como una cuestión de interés común. Los artículos 104 y 105 TCCEE, por su parte, exigían de cada Estado miembro la aplicación de la política económica necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos y mantener la confianza en su moneda, procurando asegurar un alto nivel de empleo y la estabilidad del nivel de precios. Para conseguir estos

⁹⁷⁶ MORATA, *La Unión Europea... cit.* pág. 320.

objetivos, los Estados miembros debían coordinar sus políticas económicas —una competencia, la de la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros, que ya figuraba como propia del Consejo⁹⁷⁷—, y con ese objetivo debían establecer una colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas administraciones públicas y entre sus bancos centrales.

En particular, respecto a la política monetaria el Tratado contemplaba la creación de un *Comité Monetario* de carácter consultivo “para fomentar la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado interior”⁹⁷⁸, cuyas competencias consultivas serían ampliadas en las sucesivas reformas del Tratado, y que no sería disuelto hasta el inicio de la tercera fase de la unión económica y monetaria, momento en que fue sustituido por el Comité Económico y Financiero. El Comité Monetario contaba con nacionales de todos los países de la Comunidad, puesto que los Estados y la Comisión nombraban cada uno a dos miembros, si bien la norma prescribía que ejercieran el cargo a título personal y debían desempeñar sus funciones con total independencia, y en beneficio general de la Comunidad⁹⁷⁹.

⁹⁷⁷ Artículo 145 TCCEE. El Consejo, con el Parlamento Europeo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, aparecían ya como las instituciones de la Comunidad (Quinta parte, artículos 137 y ss. TCCEE).

⁹⁷⁸ Artículo 105.2 TCCEE. Nótese la condición determinante que el propio artículo incorpora en su mandato: la coordinación de las políticas monetarias debe tener lugar *en la medida necesaria* para que el mercado instituido por el TCCEE funcione adecuadamente.

⁹⁷⁹ El Estatuto del Comité Monetario, que fue aprobado por el Consejo el 18 de marzo de 1958, involucraba a la banca central de los Estados miembros al prescribir en su artículo 5 que, por regla general, cada Estado debía elegir

Los avances en la constitución del mercado común entre los países miembros del proceso de integración han sido, si no uniformes, sí prioritarios y constantes desde el mismo fundamento de este proceso. No obstante, por lo que se refiere a la aproximación de las políticas económicas, todos los esfuerzos se destinaron a estrechar el vínculo entre las políticas monetarias de los diferentes países, relegando a un segundo plano, a pesar del mandato del artículo 2 TCCEE, la promoción de las bases y del diseño institucional y competencial que posibilitaran la toma de decisiones políticas en materia económica más allá de la puramente monetaria.

Aunque el Tratado constitutivo no marcaba expresamente diferencias de prioridades entre la política fiscal y la política monetaria, y en todo caso, por la naturaleza de los objetivos señalados, concedía prioridad a la primera frente a la segunda, con el transcurrir de los años los Estados destinaron sus esfuerzos a la coordinación de políticas monetarias que conducirían, finalmente, a la unión monetaria. Las sucesivas reformas de los tratados europeos de integración demuestran cómo los Estados han sido mucho más proclives a delegar en la Comunidad, en mayor medida en cada oportunidad en que se profundizaba en el proceso de integración, las tomas de decisiones respecto a la coordinación de las políticas monetarias, necesaria, al fin, para el correcto funcionamiento de un mercado común; por el contrario, los Estados se han mostrado más reticentes respecto a las competencias en materia económica fiscal. No cabe buscar la razón en que la delegación de políticas fiscales requería de profundos cambios legislativos —y, en particular,

a un miembro entre los altos funcionarios de la Administración Pública, y al otro miembro a propuesta del banco central correspondiente.

constitucionales—, puesto que la integración monetaria ha necesitado de igual manera nuevos instrumentos jurídicos. La delegación de competencias económicas fiscales solicitaban un mayor compromiso en la integración económica, que comportaba presupuestos económicos comunes, planes integrales de desarrollo, políticas comunes de empleo, mayor solidaridad financiera, etc; ámbitos todos ellos en los que los Gobiernos se han conducido de manera más cauta.

Ninguna crítica en este punto puede realizarse al Tratado constitutivo que, pese a las condiciones que rodearon su firma, consiguió iniciar un proceso de integración que supondría una revolución en las relaciones de los países europeos. Las bases sentadas por el Tratado constitutivo eran, aunque escasas, semejantes en materia política económica fiscal y de política económica monetaria, y a este respecto es clara la referencia a *las políticas económicas* que realiza el artículo 2 TCCEE. Ha sido la trayectoria de modificación institucional posterior, cuya culminación la constituyó el Tratado de la Unión Europea de 1992 y la entrada en vigor de una moneda común, la que ha apostado constantemente por la relación entre las políticas monetarias de los países miembros y ha olvidado incorporar los cambios necesarios para que también las políticas económicas de los países integrantes contaran con un alto grado de convergencia real previsto jurídicamente, más allá de las políticas concretas desarrolladas desde Bruselas.

La realidad de cualquier proceso de integración económica se impuso al poco tiempo de firmado el Tratado de Roma. Cuando se mostraron los primeros efectos de la integración económica, apareció la necesidad de coordinar las políticas monetarias de los países miembros en el marco instituido por Bretton Woods. En 1960 se creó

el Comité de Política coyuntural⁹⁸⁰ y en 1964, a propuesta de la Comisión, se estableció el Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros⁹⁸¹, el Comité de Política Presupuestaria⁹⁸² y el Comité de Política Económica a medio plazo⁹⁸³. En ese mismo año el Consejo aprobó una decisión que promovía una estrecha coordinación de las políticas de los Estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales, para lo cual cualquier decisión o posición importante que adoptaran los Estados miembros en este ámbito⁹⁸⁴ debía ser consultada en el seno del Comité monetario.

⁹⁸⁰ Decisión del Consejo, de 9 de marzo de 1960, *referente a la coordinación de las políticas de coyuntura de los Estados miembros*.

⁹⁸¹ Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, *relativa a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*. La Comisión, con la Recomendación de 19 de junio de 1963, hacía de esta forma efectiva la capacidad de recomendación para el establecimiento de la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros, prevista en el artículo 105 del Tratado constitutivo.

⁹⁸² Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, *referente a la colaboración entre los servicios competentes de las administraciones de los Estados miembros en el campo de la política presupuestaria*.

⁹⁸³ Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, *relativa a la creación de un Comité de política económica a medio plazo*.

⁹⁸⁴ En particular, las decisiones referentes al funcionamiento general del sistema monetario internacional; la utilización, por parte de un Estado miembro, de recursos movilizables en el marco de acuerdos internacionales; y la participación de uno o varios Estados miembros en acciones importantes de apoyo monetario en beneficio de terceros países (Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, *relativa a la colaboración entre los Estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales*).

El *Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea* —como oficialmente se denominaba el órgano creado por esta decisión— estaba formado por los gobernadores de los diversos bancos centrales, y se preveía que *por regla general* se invitara a la Comisión, representada por uno de sus miembros, a que asistiera a las reuniones del Comité. En la Decisión del Consejo que regulaba la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros ya se consideraba que la realización progresiva de una unión económica debía implicar la aplicación de políticas económicas que tendieran a asegurar la estabilidad de las paridades de cambio entre las monedas de los Estados que formaran parte del proceso de integración. No se apelaba a una simple coordinación de las políticas monetarias, sino a una convergencia en las políticas fiscales que fortaleciera el valor de la moneda.

Las funciones del Comité de Gobernadores eran todavía de información y seguimiento de las políticas monetarias de los Estados. El Comité debía proceder a consultas sobre los principios generales y las grandes líneas de la política de los bancos centrales, en particular en materia de crédito, mercado monetario y mercado de cambios; proceder regularmente a intercambios de información sobre las principales medidas que fuesen de competencia de los bancos centrales; y examinar dichas medidas. Se requería que este examen precediese al de las medidas si las circunstancias y, en particular, los plazos de adopción de tales medidas lo permitieran. Por último, se solicitaba al Comité de Gobernadores que siguiera la evolución de la situación monetaria en la Comunidad y fuera de ella.

En la línea de la coordinación de las políticas monetarias de los Estados, un año después de la constitución del Comité de

Gobernadores la Comisión propuso —sin éxito inmediato— el establecimiento de un tipo de cambios fijo entre las monedas de los países inscritos en el proceso de integración. Se trató del primero de varios proyectos que en muchos casos apenas vieron la luz, pero que sin duda colaboraron en el diseño y la conclusión de lo que hoy es la Unión económica y monetaria. La cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de La Haya, en diciembre de ese mismo año, acordó oficialmente dar los primeros pasos hacia una unión económica y monetaria. Los políticos europeos deseaban impulsar el proceso de integración antes de que la ampliación de la Comunidad Europea, por otra parte inevitable, supusiera un freno a la profundización del proceso integracionista⁹⁸⁵.

Las diferencias aparecieron, en aquel momento, en la forma de llegar a ese grado de integración. Las varias concepciones sobre el asunto se englobaron en dos corrientes principales, la de los *economistas* y la de los *monetaristas*. Ambas posturas intentaron conciliarse en el Plan Werner de 1970, fruto del Informe Werner, elaborado por iniciativa de la mencionada Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la Comunidad, que tuvo lugar en La Haya en diciembre de 1969, y que constituyó el precedente más explícito a favor de la puesta en marcha de una unión económica y monetaria⁹⁸⁶. El Informe Werner estuvo redactado por un comité de expertos presidido por el Primer Ministro y Ministro de hacienda luxemburgués, Pierre Werner.

⁹⁸⁵ MORATA, *cit.* pág. 320.

⁹⁸⁶ GÓMEZ CASTAÑEDA, JUAN, “La Unión Monetaria Europea”, *Política y sociedad* n^o 28, mayo-agosto 1998, pág. 42.

El Plan Werner, aprobado por el Consejo el 8 de enero de 1971, veía posible y conveniente alcanzar la unión económica y monetaria en diez años, a través principalmente de la implantación de la plena libertad de circulación de capitales entre los Estados miembros, la convertibilidad a paridades irrevocablemente fijas de las monedas de los Estados integrantes del proceso, y el cambio de titularidad en las competencias monetarias desde los órganos nacionales a una nueva institución, llamada Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, un verdadero precedente del Banco Central Europeo. El informe ponía en claro la necesidad de que las decisiones sobre política monetaria fueran tomadas en el nivel europeo, común para todos los países integrantes de la unión, lo que incluía el establecimiento único de los tipos de interés, las paridades de cambio y la gestión de las reservas. El Plan recomendó aumentar los mecanismos de coordinación de las políticas económicas entre los países europeos, así como avanzar en la armonización fiscal y la cooperación en política estructural y regional⁹⁸⁷.

En marzo de 1971 se decidió poner en marcha una primera etapa, experimental, de la unión económica y monetaria⁹⁸⁸, a través de dos mecanismos: por una parte, el establecimiento de un procedimiento de acercamiento de los tipos de cambio entre las monedas europeas; por otra, la coordinación de las políticas económicas nacionales a través de reuniones de los ministros de Economía y Finanzas de los Estados. Este encuentro periódico sería conocido como Ecofin. Al mismo tiempo, se capacitaba al Comité de Gobernadores de los bancos centrales para coordinar su política

⁹⁸⁷ SMITS, *The European Central Bank...* cit. págs. 15 y ss.

⁹⁸⁸ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 22 de marzo de 1971, *relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad*.

monetaria y de crédito y para que establecieran y definieran las modalidades prácticas de las líneas generales de actuación, en particular en lo referente a la evolución de la liquidez bancaria, las condiciones de distribución del crédito y el nivel de los tipos de interés⁹⁸⁹.

La misma resolución que puso en marcha la realización por etapas de la unión económica y monetaria preveía la constitución del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, verdadera semilla de lo que unos años después sería el Banco Central Europeo. De hecho, el reglamento que creaba dicho Fondo y aprobaba sus estatutos⁹⁹⁰ consideraba que el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria se constituía “con la finalidad de integrarse ulteriormente en una organización comunitaria de bancos centrales”. Entre sus competencias figuraban la promoción del buen funcionamiento del progresivo estrechamiento de los márgenes de fluctuación de las monedas europeas entre sí, de las intervenciones en monedas comunitarias sobre los mercados de cambios, y de las liquidaciones entre bancos centrales que tuvieran por objeto una política concertada de reservas.

⁹⁸⁹ Decisión del Consejo, de 22 de marzo de 1971, *relativa al fortalecimiento de la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*.

⁹⁹⁰ Reglamento (CEE) nº 907/73 del Consejo, de 3 de abril de 1973, *por el que se crea un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria*. La instalación provisional del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria tuvo lugar en Luxemburgo (Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 24 de julio de 1973, *relativa a la instalación provisional del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria*).

El Fondo Europeo de Cooperación Monetaria fue dotado de personalidad jurídica propia, y su dirección correspondía a un Consejo de administración formado por los miembros del Comité de Gobernadores de bancos centrales. En sus deliberaciones participaba un miembro de la Comisión. La relación con los bancos centrales nacionales era estrecha hasta el punto de que se preveía que los gastos derivados de la administración del Fondo no cubiertos por los ingresos fuera sufragados por una contribución proporcional de los bancos centrales nacionales.

Pero en mayo de 1971, dos meses después del inicio de la primera etapa de la unión monetaria, el Consejo, si bien constataba que la situación del momento y las perspectivas de evolución de las balanzas de pago de los Estados miembros no debía conllevar un cambio de las paridades de sus monedas, comprendía que en algunos casos las entradas excesivas de capital justificaban el ensanchamiento de los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio de las monedas correspondientes por un periodo de tiempo determinado⁹⁹¹. La aproximación de los tipos de cambio resultó fallida porque partía de la base de que el cambio con el dólar permanecería fijo, de acuerdo con los acuerdos de Bretton Woods. En agosto de 1971 Estados Unidos tomó la decisión de incorporar su moneda al sistema de cambios flotantes, lo que originó una importante alza del marco alemán y, con ello, el distanciamiento de los tipos de cambio entre las monedas europeas.

⁹⁹¹ Resolución del Consejo, de 9 de mayo de 1971, *respecto a la situación monetaria*.

Como ha escrito GÓMEZ CASTAÑEDA⁹⁹², el Plan Werner es un claro anticipo de lo que, años más tarde, se llevaría a cabo, pero fue planteado en un momento histórico sobre el que amenazaban complicados presagios que lo hacían inviable. Por una parte, aconteció la crisis del sistema monetario internacional y la desaparición de la paridad del dólar que había implantado Bretton Woods, poniendo fin al sistema de tipos de cambio fijos en torno a la moneda norteamericana. Crisis del sistema monetario que vino acompañada por la crisis energética, a partir de 1973. Por otra parte, el Plan no incluía muchas respuestas a los grandes interrogantes de una futura unión económica y monetaria pues, como señala MORATA, si bien la propuesta reflejaba un nivel de acuerdo importante en lo relativo al objetivo final, también revelaba discrepancias de fondo en cuanto al modo de alcanzarlo⁹⁹³. A pesar del fracaso del Plan Werner, sin duda una gran parte de su contenido ha influido en lo que posteriormente ha sido el Tratado de la Unión Europea.

b. El Sistema Monetario Europeo

En marzo de 1972, el Consejo tomó algunas medidas “para reforzar la eficacia de la Decisión de Consejo, de 22 de marzo de 1971”⁹⁹⁴ —*eficacia* que había quedado en entredicho— en un nuevo impulso hacia la integración económica. La Resolución de 1972 preveía que los Estados miembros que proyectaran medidas o

⁹⁹² GÓMEZ CASTAÑEDA, “La Unión...” cit. pág. 42.

⁹⁹³ MORATA, *cit.* pág. 321.

⁹⁹⁴ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 21 de marzo de 1972, *relativa a la aplicación de la Resolución de 22 de marzo de 1971 referente a la realización por etapas de la unión económica y monetaria de la Comunidad.*

decisiones que se apartaran de las orientaciones de política económica definidas por el Consejo fueran *consultadas*, previamente a su adopción, otorgando de esta manera la posibilidad de que se escuchara la voz comunitaria pero sin que pudiera tener lugar en realidad una toma de decisiones sobre política nacional en un nivel supraestatal; por otro lado, el Consejo manifestó su conformidad en la creación de un Fondo de Desarrollo Regional.

Como ya iba siendo habitual, los esfuerzos se centraron en la integración de las políticas monetarias en mucha mayor medida que en la coordinación de políticas fiscales. La Resolución de marzo de 1972 quería constituirse como el primer paso hacia la formación de una zona monetaria individualizada en el marco del sistema internacional. Para ello, los bancos centrales nacionales debían, interviniendo en sus respectivos mercados de divisas en monedas comunitarias o en dólares, reducir de forma progresiva el margen entre la cotización más apreciada y la menos apreciada de las monedas de los Estados miembros. La primera meta consistía en que, a más tardar el 1 de julio de 1972, el margen instantáneo de las monedas de dos Estados miembros no pudiera exceder del 2,25%; el objetivo a largo plazo, como ya había indicado la Resolución de 1971, seguía siendo la supresión de todo margen de fluctuación entre las monedas de la Comunidad lo que, de hecho, hubiera constituido lo más semejante a una moneda única.

Tampoco funcionó a medio plazo este nuevo mecanismo, con el objetivo de buscar la estabilidad cambiaria, conocido como la *serpiente dentro del túnel*, que en definitiva consistía en el establecimiento de unos márgenes, con referencia en el dólar, entre los cuales las monedas europeas podían fluctuar pero que no debían ser traspasados. La *serpiente monetaria* terminó limitándose a un

área de estabilidad en torno al marco alemán, a la que se unieron informalmente algunos países que no formaban parte del proceso de integración, mientras que otros Estados miembros iban abandonando el mecanismo. En 1977, sólo permanecían cinco países de los nueve que habían inaugurado el sistema.

Antes de que llegara a su fin la década de los setenta, un acuerdo francoalemán⁹⁹⁵ desembocó en la creación del Sistema Monetario Europeo, fruto de una iniciativa que el presidente de la Comisión, Roy Jenkins, había presentado en 1977. En más de veinte años de existencia, el proceso de integración europea no había conseguido el nivel de integración que se había propuesto desde sus inicios, y los políticos franceses y alemanes estaban convencidos de la necesidad de reforzar el edificio comunitario mediante una iniciativa de gran calado, que obtuvo rápidamente el consenso de los demás Estados miembros⁹⁹⁶. El Sistema Monetario Europeo fue presentado en el Consejo Europeo de Bremen, de julio de 1978, como un mecanismo sólido cuyo objetivo era la estabilidad cambiaria, de acuerdo con sus proponentes necesaria para el correcto funcionamiento de la integración económica general, pero que incidía de nuevo en las políticas monetarias. El Consejo Europeo, reunido en Bruselas, adoptó el 5 de diciembre de 1978 una Resolución en la que se enunciaron las disposiciones relativas al establecimiento del Sistema Monetario Europeo a partir del 1 de enero de 1979.

El Sistema Monetario Europeo, paso crucial hacia la unión monetaria, se puso en marcha en 1979 pese a la oposición del propio

⁹⁹⁵ En dicho acuerdo se reconoce la voluntad de impulsar el proceso de integración que protagonizaron el presidente francés Giscard D'Estaing y el canciller alemán Helmut Schmidt.

⁹⁹⁶ *Ibidem*, pág. 322.

Bundesbank, que observaba en el nuevo instrumento un riesgo muy probable de que el marco alemán tuviera que salir a la defensa de otras monedas más débiles a través de la gestión cambiaria. Participaron en el sistema monetario europeo todos los países que formaban parte del proceso de integración, salvo el Reino Unido. Con la entrada en funcionamiento del sistema, el ecu se alzaba como la moneda de cuenta europea⁹⁹⁷. Como afirmó el grupo de trabajo sobre bancos centrales que lideró LOUIS, el Sistema Monetario Europeo correspondía a una construcción jurídica compleja, pero frágil, y su naturaleza jurídica, híbrida, tuvo contestación por parte de la doctrina⁹⁹⁸.

El Sistema Monetario Europeo necesitó, mientras se convenía la creación, en un plazo de dos años, del Fondo Monetario Europeo, del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria para la gestión del nuevo sistema en su fase inicial. El Reglamento del Sistema Monetario Europeo⁹⁹⁹ facultaba al Fondo Europeo de Cooperación

⁹⁹⁷ Es preciso matizar la catalogación del ecu como moneda pues, como es sabido, no contaba con valor por él mismo, sino que éste se determinaba por la suma de los valores de las monedas que formaban la *cesta* del ecu. El ecu fue una reencarnación de la Unidad de Cuenta Europea (UCE) que creó el Fondo de Desarrollo Europeo en 1974. A esta unidad se le denominó ecu (European Unit Currency) con el establecimiento del Sistema Monetario Europeo en 1979. Desde entonces, sirvió las más diversas necesidades en el progreso de la unión económica y monetaria hasta su conversión en el euro. Al respecto, cfr. STEINHERR, A., "El ecu: un breve pasado y un largo futuro". *Revista de Occidente* n° 138, noviembre 1992, págs. 23-54.

⁹⁹⁸ LOUIS, *Vers un système... cit.* págs. 21 y 22.

⁹⁹⁹ Reglamento (CEE) n° 3181/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, *relativo al sistema monetario europeo*. La norma fue reformada por el Reglamento (CEEE) n° 3066/85 del Consejo, de 28 de octubre de 1985, *por*

Monetaria para que recibiera colocaciones de fondos con cargo a las reservas en posesión de las autoridades monetarias —los bancos centrales— de los Estados miembros, y para que emitiera ecus como contrapartida a dichas colocaciones. Dicho Reglamento dejaba en manos tanto del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria como de las autoridades monetarias de los Estados miembros la posibilidad de que utilizaran los ecus como medio de liquidación y para las operaciones entre dichas autoridades y el Fondo. Se encargó al Consejo de Administración del Fondo la adopción de las medidas administrativas necesarias para la ejecución de estas previsiones. El Fondo funcionaba, de hecho, como agente técnico del Sistema Monetario Europeo¹⁰⁰⁰.

Por lo tanto, el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria se nutría de las reservas de los bancos centrales —el veinte por ciento de sus reservas en oro y divisas debían depositarse en el Fondo—, y financiaba a corto o medio plazo a los Estados miembros que tuvieran problemas para mantener el valor de sus monedas. Esto es, *intervenía* en el mercado cambiario para salvaguardar el valor de las monedas europeas, pero sin contar con responsabilidades definitivas en las políticas monetarias de los Estados miembros.

Esta diferenciación de posibilidades y responsabilidades entre las autoridades monetarias nacionales y el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria delimitó el ámbito de actuación de cada uno de los entes que intervenían en la toma de decisiones, definiendo finalmente un papel diferente del que se había elaborado. Como

el que se modifica el artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 3181/78 en lo relativo a la utilización de ecus por "terceros tenedores".

¹⁰⁰⁰ *Ibidem*, pág. 22.

señala PAÚL, antes de la constitución de la unión económica y monetaria, el Sistema Monetario Europeo era considerado el más claro ejemplo de cooperación económica internacional, ya que los países que lo integraban aceptaban el compromiso de mantener una estabilidad cambiaria, lo cual les obligaba a buscar cierta convergencia en sus tasas de inflación y, por lo tanto, en sus políticas monetarias. Sin embargo, escribe el mismo autor que el camino trazado por el Sistema Monetario Europeo no fue el de la cooperación de todos los países miembros del proceso de integración en el establecimiento de las políticas monetarias y los tipos de cambio que deseaban mantener, sino que se confirió la fijación de la política monetaria a un país —Alemania—, que abandonó el control sobre el tipo de cambio, mientras los restantes miembros del proceso de integración fijaban el tipo de cambio y cedían buena parte de su capacidad para llevar a cabo una política monetaria independiente. “En concreto, fue Alemania quien de forma unilateral estableció su política monetaria para conseguir el objetivo de inflación deseado, mientras que el resto de países se veía obligado a ajustar su política monetaria para evitar que su tipo de cambio sobrepasase las bandas de fluctuación establecidas, renunciando en buena medida a la independencia de su política monetaria para dar prioridad al mantenimiento del tipo de cambio dentro de esas bandas”. Se trataba, por lo tanto, de una relación asimétrica entre los miembros del Sistema Monetario Europeo que, por ello, no puede considerarse en sentido estricto un ejemplo de coordinación internacional de políticas económicas, sino un acuerdo de cooperación económica internacional¹⁰⁰¹.

¹⁰⁰¹ PAÚL GUTIÉRREZ, JESÚS, “La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión Europea”, en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La unión económica y monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000, págs. 66-67.

Mientras, con mejores o peores resultados, los esfuerzos comunitarios iban destinados, prácticamente en su totalidad, a la convergencia de las políticas monetarias de los Estados miembros, no se produjo ningún intento serio de planteamientos de modificación institucional para hacer efectiva la coordinación de las políticas fiscales, y muy tímidos eran los ejemplos reales de esta coordinación. Salvo alguna iniciativa particular¹⁰⁰², la coordinación de las economías fiscales entre los Estados miembros se basó en la Decisión del Consejo, de 18 de febrero de 1974, *relativa a la consecución de un alto grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*. En el marco de esta Decisión, el quinto programa de política económica a medio plazo apostaba por una estrategia comunitaria para los objetivos comunes, al tiempo que reconocía que “en las condiciones actuales, los Estados miembros no conceden la misma prioridad a los diversos objetivos de la política económica”¹⁰⁰³. Las divergencias eran tantas entre los Estados miembros que cualquier propósito de convergencia real, aunque por todos evaluada como necesaria, parecía lejano en el proceso de integración europea.

Hasta principios de la década de los noventa, el Sistema Monetario Europeo liderado por el *Bundesbank* funcionó sin mayores problemas, y la cooperación monetaria se mantuvo como

¹⁰⁰² V. gr., la Declaración común adoptada al término de la conferencia tripartita *sobre el empleo y la estabilidad en la Comunidad* (Luxemburgo, 24 de junio de 1976).

¹⁰⁰³ Decisión del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 28 de julio de 1982, *por la que se adopta el quinto programa de política económica a medio plazo*.

una de las prioridades en la integración europea. El Acta Única Europea de 1986 —en vigor desde julio de 1987— incluyó en el Tratado de la, por entonces, Comunidad Económica Europea, el artículo 102 A, que hacía referencia a la cooperación entre los Estados miembros para, entre otros objetivos, mantener la confianza en su moneda y procurar la estabilidad del nivel de precios, “a fin de garantizar las políticas económicas y comunitarias, necesaria para el desarrollo ulterior de la Comunidad”. De nuevo, la cooperación en el ámbito monetario se consideró ineludible, pero las modificaciones institucionales necesarias para la elaboración conjunta de políticas económicas fiscales, en la medida en que las exigiera el “desarrollo ulterior de la política económica y monetaria”, fueron aplazadas a una posterior reforma del Tratado. El Acta Única hizo ya mención a la “Unión económica y monetaria” en su artículo 20, que incluye el referido artículo 102 A en el Tratado de 1957.

*c. El Informe Delors
y su incidencia en la unión monetaria*

El Consejo europeo de Hannover, en junio de 1988, creó un Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, con el objeto de que analizara la profundización en el proceso de integración y propusiera las etapas concretas que condujeran gradualmente a dicha unión. El Comité debía tener preparados sus resultados para que pudiesen ser examinados con anterioridad al Consejo Europeo de Madrid, de junio de 1989. Del Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, que presidió el presidente de la Comisión, Jacques Delors, formaban parte —a título personal— los doce gobernadores de los bancos centrales nacionales

de los Estados miembros¹⁰⁰⁴ además de otro miembro de la Comisión y de tres personalidades designadas de común acuerdo por los Jefes de Estado y de Gobierno¹⁰⁰⁵. Las razones por las que los líderes de la Comunidad Europea compusieron aquel comité de gobernadores de bancos centrales, de forma que su informe tuviese inevitablemente un sesgo monetario, no han sido todavía suficientemente esclarecidas¹⁰⁰⁶, si bien podría pensarse por la trayectoria de la discriminación dentro del ámbito europeo de actuación entre la política económica fiscal y la política económica monetaria que, si bien la segunda se consideraba una *necesidad*, no existía la suficiente voluntad política para profundizar en la primera.

Las conclusiones del Comité, conocidas como *Informe Delors*, se presentaron en abril de 1989¹⁰⁰⁷; en este documento se recomendaba el conocido alcance de la unión económica y monetaria en tres etapas: una primera, durante la cual se conseguiría una mayor convergencia de los resultados económicos mediante el reforzamiento de la coordinación de las políticas económica y

¹⁰⁰⁴ Entre ellos, el actual presidente del Banco Central Europeo, Wim Duisenberg, y uno de los miembros del Comité Ejecutivo, Tommaso Padoa-Schioppa, que fue uno de los ponentes del informe.

¹⁰⁰⁵ Se trataba de Niels Thygesen, catedrático de Economía política en Copenhague, y conocido defensor desde la academia de la independencia de los bancos centrales (cfr. THYGESEN, "Pourquoi la bance centrale..." *cit.*); Alexandre Lamfalussy, director general del Banco de Pagos Internacionales de Basilea y catedrático de Economía Monetaria de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve; y Miguel Boyer, presidente del Banco Exterior de España.

¹⁰⁰⁶ DEANE y PRINGLE, *Los bancos centrales*, *cit.* pág. 358.

¹⁰⁰⁷ COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea*.

monetaria; la segunda, que comenzaría con la entrada en vigor del nuevo Tratado, y durante la cual se crearían los órganos y estructura básicos para la unión económica y monetaria; y la tercera y última etapa, que comenzaría con la fijación irrevocable de los tipos de cambio y la atribución a las instituciones de la Comunidad de notables competencias en el ámbito económico y monetario. En el transcurso de la última etapa, las monedas nacionales serían sustituidas por una moneda única¹⁰⁰⁸.

El *Informe Delors*, para cuya elaboración se consideró trascendental desde un principio el consenso entre sus componentes y, por lo tanto, no manifestó aquellas posiciones que podían poner en cuestión su tesis principal, era consciente de que sólo podía ser posible concebir el proceso de creación de la unión monetaria si previamente se alcanzaba un grado de convergencia económica. Para ello, apostaba por una instauración paralela de la unión económica y la unión monetaria, pero con una gran diferencia: mientras que las competencias nacionales en materia monetaria, generalmente en manos de los bancos centrales —y muchos de ellos ya en aquella época autónomos—, se recomendaba que entraran a formar parte en exclusiva de una nueva institución¹⁰⁰⁹, se mantenían las competencias nacionales en política económica fiscal, propia de los Gobiernos—. Las recomendaciones al respecto incluían pocos cambios en el Tratado, apenas el reforzamiento de la cooperación y la coordinación en el ámbito económico entre los Estados miembros. El *Informe Delors*, por lo tanto, culminaba en el mismo sentido de lo

¹⁰⁰⁸ Cfr. SMITS, *The European Central Bank... cit.* págs. 38 y ss.

¹⁰⁰⁹ En palabras del Informe, era necesario “una *transferencia del poder decisorio* de los Estados miembros a la Comunidad en su conjunto”. COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, *Informe... cit.* pág. 16.

que había sido el continuo tratamiento discriminatorio entre las dos competencias económicas durante toda la trayectoria del proceso de integración: la política económica fiscal quedaba, en su gran parte, en manos de los Estados miembros, mientras se recomendaba que la política económica monetaria pasara a formar parte del abanico europeo de competencias.

Y ello a pesar de que el diagnóstico al respecto era certero: el Comité consideraba que eran necesarias políticas comunitarias en el ámbito estructural y regional para propiciar una óptima asignación de recursos y extender a toda la Comunidad las ganancias de bienestar. “Si los desequilibrios regionales no reciben toda la atención que merecen, la unión económica correrá graves riesgos económicos y políticos. Por ello, se deberá poner especial interés en elaborar una política comunitaria efectiva que permita reducir las disparidades regionales y estructurales y propiciar un desarrollo equilibrado en toda la Comunidad”¹⁰¹⁰; “una unión económica y monetaria sólo puede resultar operativa si los gobiernos y demás agentes económicos de todos los países miembros tienen comportamientos acertados y coherentes entre sí”¹⁰¹¹. Pero mientras se aseguraba una política monetaria coherente y centralizada en una única instancia, en manos de un ente director, se confiaba en el bien hacer de los Estados lo referente a la política fiscal en un marco de cooperación europea tan amplio como insuficiente.

Por lo que respecta al diseño institucional previsto en el *Informe Delors*¹⁰¹², la unión monetaria no podía prescindir de un

¹⁰¹⁰ COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, *Informe... cit.* pág. 20.

¹⁰¹¹ *Ibidem*, pág. 22.

¹⁰¹² *Ibidem*, págs. 23 y ss.

nueva organización monetaria, pues “una política monetaria única no podía ser el resultado de decisiones y actuaciones independientes por parte de los diversos bancos centrales (...). Teniendo en cuenta la estructura política de la Comunidad y las ventajas de integrar a los bancos centrales en un nuevo sistema, la ejecución de la política monetaria interna y externa de la Comunidad debería organizarse bajo una forma federal que podría denominarse *Sistema Europeo de Bancos Centrales*”, que debería configurarse como una institución autónoma comunitaria.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales, que acabaría siendo el primer ente propiamente *federal* de la Unión Europea, como acertadamente apuntó el Informe Delors, estaría formado por una institución central —el Banco Central Europeo, aunque el *Informe Delors* no lo denomina en esos términos— y los bancos centrales nacionales. El Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales sería el responsable de la elaboración y aplicación de la política monetaria, así como de la gestión de la política de tipo de cambio de la Comunidad con respecto a terceras personas, mientras que los bancos centrales nacionales se encargarían de aplicar las políticas siguiendo las directrices dadas por el Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales y de acuerdo con las instrucciones de la institución central. El Consejo General del Sistema Europeo de Bancos Centrales estaría integrado por los gobernadores de los bancos centrales y los miembros del Consejo Ejecutivo, estos últimos designados por el Consejo Europeo.

Supuestamente, señala el informe, el nuevo marco institucional diseñado para responsabilizarse de la política monetaria de la Comunidad debía “promover una gestión económica eficaz que se inscriba debidamente en el proceso democrático”. Pero, a la hora

de observar qué entiende el informe por la debida inscripción en el proceso democrático, apenas se encuentra la elección de los miembros del órgano de dirección del Sistema Europeo de Bancos Centrales a través de las legislaciones nacionales y del Consejo, y unos mínimos mecanismos de fiscalización: mediante un informe anual remitido por el Sistema Europeo de Bancos Centrales al Parlamento y al Consejo, y la posibilidad de que el Presidente del órgano de dirección del Sistema Europeo de Bancos Centrales pueda comparecer ante dichas instituciones, y se preveía el ejercicio de la supervisión de la administración del Sistema Europeo de Bancos Centrales de forma autónoma, “independientemente de los órganos comunitarios, por ejemplo, por un consejo de supervisión o un comité de auditores independientes”. Teniendo en cuenta que no se especificaba ningún otro tipo de cambio que adulterara significativamente la forma y composición de los poderes comunitarios, cabe afirmar que, desde un principio, el *Informe Delors* no sólo sentó las bases, sino que influyó decisivamente en lo que, a partir de Maastricht, sería conocido como la *independencia* del Banco Central Europeo.

En este sentido, debe señalarse que, en el caso de la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria, de nuevo el diagnóstico del *Informe Delors* fue correcto, pero los instrumentos recomendados eran simples, voluntaristas y muy desconfiados de lo que podría constituir una amenaza a la *independencia* del Sistema Europeo de Bancos Centrales. La influencia de la regulación jurídica del *Bundesbank* fue clara ya desde el mismo informe preparatorio. “Si bien habrá que respetar el carácter independiente del Sistema Europeo de Bancos Centrales —insistía el informe— (...) convendrá, no obstante, establecer procedimientos de *coordinación* efectiva entre la política presupuestaria y la política monetaria”, que se

limitaban a la posibilidad de que el presidente del Consejo de Ministros y el presidente de la Comisión participaran en las reuniones del consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales sin que, por ello, dispusieran de voto o del poder de bloquear las decisiones que se tomaran de acuerdo con las normas establecidas en el consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales, y la correlativa posibilidad de que el presidente del Consejo del Sistema Europeo de Bancos Centrales pudiera asistir a las reuniones del Consejo de Ministros, en particular cuando se tratara de asuntos relacionados con la aplicación de la política monetaria. Quedaba a salvo, por lo tanto, cualquier tipo de intervención directa y, lo que es más grave, no se preveía la posibilidad de conflicto entre ambas políticas ni, consecuentemente, mecanismos para su resolución. La determinación del rol del Parlamento Europeo en este "procedimiento de consulta adecuado" que establecía el *Informe Delors* era puramente testimonial, cuando podría habersele dotado de una mayor capacidad de actuación en la posibilidad de conflicto entre políticas económicas. La única referencia del informe es la conveniencia de que se tome en consideración el papel del Parlamento Europeo "especialmente en relación con las nuevas funciones desempeñadas por los distintos órganos comunitarios". Por ello, aunque el informe se refiere a la necesidad de la coordinación efectiva entre las políticas fiscales y monetarias, no instruyó los medios necesarios para que ésta tuviera lugar.

A diferencia de la unión monetaria, que supondría una transferencia de competencias de los Estados miembros a una institución monetaria de nuevo cuño dependiente de la Comunidad, en el terreno de la política económica fiscal, a consideración del *Informe Delors*, el Tratado de Roma establecía ya un marco institucional adecuado para llevar a cabo estas tareas. Por tanto, todo

lo que debía hacer el nuevo tratado era “atribuir fuentes adicionales o distintas a los órganos que ya existen a la luz de los contenidos que deban desempeñar en una unión económica y monetaria”. El Tratado debía especificar estos cambios y determinar las áreas de política económica en las que el poder de decisión debía ser transferido de los países miembros a la Comunidad, pero el informe no establecía con detalle —como sí aconteció respecto a la política monetaria— cuáles, a su modo de ver, eran esas áreas; mientras que sí se detuvo en la distribución de responsabilidades entre las diferentes instituciones comunitarias “cuando las políticas se decidan y ejecuten a nivel de la Comunidad”.

El informe defendió la necesidad de *coordinar* las políticas económicas para promover el crecimiento, el empleo y el equilibrio exterior. La coordinación implicaría la definición de un marco a medio plazo en el que se inscribiera la política presupuestaria dentro de la unión económica y monetaria; la gestión de las políticas comunes para el desarrollo estructural y regional; la formulación, en colaboración con el órgano director del Sistema Europeo de Bancos Centrales, de la política de cambio de la Comunidad; y la participación en la coordinación de políticas a nivel internacional. El informe señaló algunos procedimientos necesarios para la coordinación, pero en ningún momento se detuvo en la redefinición de un marco competencial que aumentara la capacidad comunitaria de desarrollar políticas fiscales, en los mecanismos de diseño y control de las políticas económicas que propiciaran el desarrollo comunitario equitativo, ni en un ensamble democrático de las instituciones que deberían ser responsables de las finanzas comunitarias. Por ello, parece que el informe sólo consideraba necesaria, y quizás conveniente, la coordinación de políticas fiscales

en tanto en cuanto fuera necesaria para el mantenimiento de una única política económica monetaria.

Las estrategias monetaria y económica, a seguir durante las tres fases que conducirían a la unión, eran —consecuentemente a lo dicho— notablemente diferentes. Mientras que en el ámbito monetario, en la tercera etapa, entraría en vigor el régimen de tipos de cambio fijados de manera irrevocable y se realizaría la transición a una política monetaria única, y el Sistema Europeo de Bancos Centrales asumiría todas las responsabilidades previstas, en el ámbito económico se produciría un reforzamiento de las políticas estructural y regional, aumentarían en alguna medida las competencias del Consejo para hacer vinculantes las normas y procedimientos de la Comunidad en el ámbito macroeconómico y presupuestario —entre ellas, la posibilidad de imponer restricciones a los presupuestos nacionales en la medida necesaria para evitar desequilibrios que pudieran poner en peligro la estabilidad monetaria—, y aumentaría el papel de la Comunidad en el proceso de cooperación internacional.

Es obvio que el desigual tratamiento que concede el *Informe Delors* a la política monetaria y a la económica y, consecuentemente, la diferencia en el diseño competencial e institucional entre ambos campos económicos son muy relevantes: mientras en el primer caso se procede a una transferencia total de la competencia de los Estados nacionales que forman parte de la moneda única y, para ello, se diseña un sistema institucional para su desarrollo, con amplias garantías de autonomía, en el segundo apenas se proponen algunas modificaciones en el objeto de la competencia, sin que desde luego tenga lugar ese traslado completo —ni siquiera determinante— de la competencia nacional a la comunitaria, ni se realice una modificación

de calado en el diseño institucional comunitario. Señalan DEANE y PRINGLE que tan revelador como lo que se incluyó en el *Informe Delors* es lo que no se incluyó: el precio de la unanimidad y la búsqueda del consenso entre tan variados miembros fue la omisión o el revestimiento de los puntos de desacuerdo con una indulgente dosis de ambigüedad. Como hacen ver estos autores, “a pesar de que el equipo de Delors creía que la unión monetaria tenía que estar acompañada por un cierto grado de unión económica, las disposiciones dedicadas a esto eran imprecisas, reflejando la falta de un consenso claro respecto a la medida en que esto era esencial y respecto al alcance aconsejable de esa unión”¹⁰¹³.

El *Informe Delors* fue determinante para la consecución del tipo de coordinación económica y unión monetaria que hoy conocemos en el proceso de integración europea, y otros estudios —que defendían en menor medida la independencia del Banco Central Europeo¹⁰¹⁴— no obtuvieron el mismo éxito. Con base en el

¹⁰¹³ DEANE y PRINGLE, *Los bancos centrales*, cit. pág. 358.

¹⁰¹⁴ Fue el caso del informe que emitió el grupo de expertos presidido por Louis. El informe afirmaba que “ni el término inglés *independencia*, ni el término alemán, *Unabhängigkeit*, corresponden a una autonomía absoluta del banco central en relación con los poderes políticos”, por lo que proponía el uso de autonomía. El informe insistía en que no podía haber autonomía sin responsabilidad, ni responsabilidad sin legitimidad. El grupo opinaba que el Banco debía contar con una doble legitimidad, la del pueblo y la de los Estados, y propuso “un sistema de cooperación activa de las instituciones con el objetivo de realizar un delicado equilibrio entre el principio de autonomía, el de coherencia en la conducción de las políticas, y el de control democrático”, por lo que se recomendaba una relación “íntima” con la Comisión, y una relación seguida con el Parlamento y el Consejo (LOUIS, *Vers un système... cit.* págs. 25-29.).

Informe Delors, y pasando sobre la firme oposición de los británicos, el Consejo europeo de Madrid de 26 y 27 de junio de 1989 tomó la decisión de poner en marcha la primera fase de la unión económica y monetaria a partir del 1 de julio de 1990. Como ha afirmado la doctrina, aunque revisado, elaborado y refinado, el proceso en tres etapas para llegar a la moneda única europea que impulsó la Comunidad es esencialmente el recomendado por Delors¹⁰¹⁵, incluido su sesgo monetario.

Como resultado de la decisión respecto al inicio de la unión económica y monetaria el Consejo, además de realizar un esfuerzo de supervisión multilateral a través del cual poder realizar un seguimiento confiable del alcance de la convergencia en los Estados miembros¹⁰¹⁶, decidió ampliar las competencias del Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros¹⁰¹⁷, aunque su carácter continuaba siendo esencialmente consultivo. Se estableció una relación de responsabilidad con los Estados miembros, pues el Comité de Gobernadores debía ser consultado antes de la adopción de decisiones por parte de las autoridades

¹⁰¹⁵ DEANE y PRINGLE, *Los bancos centrales*, cit. pág. 358. Las conclusiones del Consejo de Madrid afirman que “el Consejo Europeo decidió que el informe elaborado por el sr. Delors representa una base para los trabajos posteriores y lanzó el proceso que debe conducir a esa unión” (Boletín de las Comunidades Europeas nº 6, 1989).

¹⁰¹⁶ Decisión del Consejo, de 12 de marzo de 1990, *sobre la consecución de una convergencia progresiva de las políticas y de los resultados económicos durante la primera etapa de la unión económica y monetaria*.

¹⁰¹⁷ Decisión del Consejo, de 12 de marzo de 1990, *por la que se modifica la Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, referente a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea*.

nacionales sobre la orientación de la política monetaria y la fijación de objetivos nacionales anuales de masa monetaria y crédito. Además, se asignaba al Comité de Gobernadores la promoción de la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros, con el fin de alcanzar la estabilidad de precios, y se le facultaba para emitir dictámenes en relación con la orientación global de las políticas monetaria y de cambios, así como sobre las respectivas medidas adoptadas en los distintos Estados miembros, y dirigir dictámenes a los distintos Gobiernos y al Consejo de ministros sobre las políticas que pudieran afectar a la situación monetaria, tanto interior como exterior, en la Comunidad, y en particular al funcionamiento del Sistema Monetario Europeo.

Pero los cambios al respecto no se limitaron a su ámbito de consulta, sino a la relación con las instituciones comunitarias, preparando lo que sería el funcionamiento previsto en el Sistema Europeo de Bancos Centrales. De esta forma, se determinaron las relaciones con las instituciones comunitarias: el Presidente del Comité de Gobernadores debía ser invitado a participar en las sesiones del Consejo de ministros cuando se trataran temas relacionados con las funciones del Comité y, con ocasión de la presentación del informe anual del Comité —una nueva responsabilidad encargada por la Decisión del Consejo—, su presidente podía ser invitado a comparecer ante el Parlamento Europeo, así como ante la comisión parlamentaria competente cuando lo justificaran las circunstancias.

El Consejo, conocedor de que las garantías de la autonomía de los bancos centrales todavía no estaban generalizadas entre los Estados miembros, incluyó la siguiente previsión: los miembros del Comité de Gobernadores, que eran los representantes de sus

instituciones, debían actuar, en el ejercicio de sus actividades en el seno del Comité, bajo su propia responsabilidad, y atendiendo a los objetivos de la Comunidad. Previsión que perdería su sentido cuando entrara en vigor, con todas las garantías legalmente previstas para salvaguardar su *independencia*, el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

2. LA CONSOLIDACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN: DE MAASTRICHT A AMSTERDAM

a. El Tratado de la Unión Europea y las condiciones para la integración monetaria

El paso definitivo hacia la unión monetaria en el proceso europeo de integración se dio con el Tratado de la Unión Europea de 1992 (TUE)¹⁰¹⁸, que incidió en la integración monetaria y sentó las bases para una política monetaria común europea, entre ellas los cambios institucionales. De acuerdo con las conclusiones de la Conferencia Intergubernamental de Roma, se decidió la sustitución del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales por el Instituto Monetario Europeo, pensado para la transición hacia el Sistema Europeo de Bancos Centrales, que se pondría en marcha con el estreno de una única moneda europea. De esta manera, en

¹⁰¹⁸ Aprobado en la cumbre europea del 11 de diciembre de 1991 que se celebró en la ciudad holandesa de Maastricht, de donde tomó la denominación con la que usualmente se le conoce.

Maastricht se tomó una decisión determinante sobre la orientación que debía seguir la política económica común¹⁰¹⁹.

El TUE estableció determinadas condiciones que debían cumplir los Estados miembros de la Unión Europea que deseaban alcanzar la moneda única. El artículo 109J TUE —actual artículo 121— responsabilizaba a la Comisión y al Instituto Monetario Europeo para la presentación de informes al Consejo acerca de los progresos que hubieran realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la unión económica y monetaria.

Consta como primer contenido obligatorio de estos informes la compatibilidad con el TUE de las legislaciones nacionales de los países aspirantes y, en particular, de los estatutos de los bancos centrales nacionales, con la configuración del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales que diseñaron el Tratado —en sus artículos 107 y 108, actuales artículos 108 y 109— y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En efecto, los países que deseaban entrar en un sistema monetario único debían introducir relevantes alteraciones en la configuración de sus bancos centrales, muchos de ellos, por variadas razones, dependientes o, en algunos casos, autónomos. Pero el traslado de la competencia monetaria a la Unión Europea sólo podría tener lugar si se garantizaba un elevado grado de autonomía de los bancos centrales respecto al resto de poderes públicos; bancos centrales nacionales que pasarían a formar parte, a salvo su *independencia*, del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

¹⁰¹⁹ MARTÍN ACEÑA, PABLO, “El futuro de Europa y el Tratado de la Unión”.

Revista de Occidente n° 138, noviembre 1992, pág. 17.

No sólo eran importantes los cambios legislativos; de los informes también se derivaban los elementos sustantivos para la evaluación del grado de convergencia sostenible entre los países aspirantes a la unión económica y monetaria. Estos eran, según el antiguo artículo 109 J TCE, completado por el Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 121 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, anejo al TUE:

- El logro de un alto grado de estabilidad de precios, que se pondría de manifiesto a través de una tasa de *inflación*, observada durante un periodo de un año antes del examen, que no excediera en más de un 1,5% de la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios. Como es fácil apreciar, la estabilidad de los precios se configuró desde un principio como prioridad económica de la unión monetaria.
- La situación saneada de las finanzas públicas, que quedaría demostrada en caso de conseguirse un presupuesto sin déficit público excesivo, entendiendo que acontecería esta situación en determinado país cuando el déficit público previsto o real no superara el 3% del producto interior bruto a precios de mercado y, al mismo tiempo, la deuda pública no superara el 60% del producto interior bruto a precios de mercado¹⁰²⁰.

¹⁰²⁰ Cálculo extraído de la referencia que tanto el artículo 121 TCE como el protocolo sobre los criterios de convergencia al artículo 104 TCE, sobre el déficit público excesivo de los Estados miembros, y que a su vez remite al Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al TUE, donde se regulan las proporciones citadas.

- La permanencia del *tipo de cambio* de la moneda del país en los márgenes establecidos por el sistema monetario europeo, sin que al menos en dos años se hubiera producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro. Condición que directamente se relacionaba con la estabilidad de la futura moneda única europea.
- El mantenimiento de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el sistema monetario europeo, que se reflejaría en los niveles *de tipos de interés* a largo plazo, que en un período de un año antes del examen no debía exceder en más de un 2% el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. De nuevo, un requisito que apunta hacia la estabilidad de los precios como prioridad en la unión monetaria europea.

Es común en la doctrina¹⁰²¹ la observación de que los criterios de exigidos por Maastricht para la participación en la tercera fase de la unión económica y monetaria se referían exclusivamente a la convergencia nominal, y no a la convergencia real, que hubiera tenido en cuenta no sólo la inflación, el tipo de cambio, el déficit público y el tipo de interés, sino variables que destacaran la relación entre la macroeconomía y el bienestar social, como la renta per cápita o la tasa de desempleo. Es demostrable, de esta forma, que la unión monetaria —y no tanto la económica, en el sentido de aquella que abarcara las políticas económicas fiscales— era realmente a la que se comprometían los Estados miembros. Convergencia monetaria que, por otro lado, se precisaba con urgencia, puesto que, como ha puesto de manifiesto PAÚL, la total liberalización de los movimientos

¹⁰²¹ V. gr., GÓMEZ CASTAÑEDA, “La Unión...” *cit.* pag. 44.

internacionales de capitales, y la consecuente eliminación de los controles de cambio, derivadas de la creación del mercado único de 1993, pusieron en evidencia las incongruencias existentes en el Sistema Monetario Europeo, como el mantenimiento de acuerdos de estabilidad cambiaria, la libertad internacional de movimientos de capital y el diseño propio por parte de cada país de sus políticas económicas, atendiendo casi en exclusiva a sus objetivos internos¹⁰²², lo que en sí no implicaba un compromiso más allá de la convergencia nominal, la única exigida en la unión monetaria.

El Consejo Europeo que tuvo lugar en Madrid el 15 y 16 de diciembre de 1995 confirmó que la tercera fase de la unión económica y monetaria comenzaría el 1 de enero de 1999, de acuerdo con los criterios de convergencia, el calendario, los protocolos y los procedimientos establecidos en el Tratado. Dicho Consejo preveía que el Banco Central Europeo debía ser creado con la antelación suficiente para que los trabajos preparatorios estuvieran finalizados de forma que la institución se encontrara plenamente operativa el 1 de enero de 1999, lo que conllevaba el nombramiento del Comité Ejecutivo e, inmediatamente después, la creación del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Por otra parte, esta Consejo denominó *euro* a la nueva moneda europea desde el comienzo de la tercera fase, y dicha decisión constituiría “la interpretación convenida y definitiva de las disposiciones del Tratado”¹⁰²³.

¹⁰²² PAÚL, “La coordinación...” *cit.* pág. 67.

¹⁰²³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995. Sobre las repercusiones de la misma moneda, cfr. BACARIA, JORDI y ANTUÑANO, ISIDRO, “El euro y el futuro del sistema financiero en la UE”, en JORDÁN GALDUF, JOSEP M^a (coord.), *Economía de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 1999, págs. 551 y ss.

El 11 de noviembre de 1996 el Consejo evaluó, basándose en los informes a los que hacía referencia el TCE, si cada Estado miembro cumplía o no las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, y llegó a la conclusión de que no existía dicha mayoría entre los Estados que formaban parte del proceso de integración monetaria: doce Estados miembros adolecían de un déficit excesivo en sus finanzas públicas, y no se daba una mayoría de Estados miembros que hubiera logrado un nivel lo suficientemente elevado de convergencia sostenible. Por otra parte, ya en aquel momento tanto el Reino Unido como Dinamarca¹⁰²⁴ habían notificado que no tenían intención de participar en la tercera fase de la unión. La Decisión del Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, de 13 de diciembre de 1996¹⁰²⁵, siguiendo el mecanismo previsto en el artículo 121 TCE (antiguo 109J), tomó la decisión de no incorporar a la Comunidad en la tercera fase de la unión económica y monetaria en 1997, si bien insistió en que la

¹⁰²⁴ De acuerdo con el Protocolo del TUE *sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, el Reino Unido no entraría en la tercera fase de la unión económica y monetaria sin una decisión por separado tomada por su Gobierno y por su Parlamento, que debía notificarse al Consejo con anterioridad a que éste realizara su evaluación con arreglo al artículo 121 TCE. También el Gobierno danés, en virtud del Protocolo del TUE *sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca*, debía notificar su posición sobre la participación en la tercera fase. En ninguno de los casos hubo disposición a participar en la moneda única.

¹⁰²⁵ Decisión del Consejo, de 13 de diciembre de 1996, *de conformidad con el apartado 3 del artículo 109 J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sobre el inicio de la tercera fase de la unión económica y monetaria*.

entrada tendría lugar necesariamente, como figuraba en el artículo 121.4 TCE y repetidamente había expresado el Consejo, dos años después, en 1999.

Poco más añadieron los siguientes pasos en la integración europea, cuando los extremos de la unión monetaria ya habían quedado claros después de Maastricht. La Conferencia Intergubernamental de 1996 fue considerada una ocasión crucial para conseguir un diseño institucional del perfil político de la Unión Europea más robusto y maduro¹⁰²⁶, que conllevara una verdadera responsabilidad del Banco Central con los debidos mecanismos de control, y que supusiera una real integración *económica*, y no sólo monetaria. Pero si, en general, como afirma VICIANO, la valoración final de la Conferencia Intergubernamental de 1996 y el Tratado de Ámsterdam resultante de la misma debe ser rotundamente negativa¹⁰²⁷, en igual o mayor medida esta conclusión es aplicable a la unión monetaria europea, que no fue modificada en ninguno de sus extremos con el nuevo tratado. Tampoco Niza aportó ninguna novedad al respecto; el diseño de la unión monetaria que se realizó en Maastricht ha permanecido, hasta el momento, indiscutido desde un nivel institucional.

¹⁰²⁶ BRUNI, "Central Bank independence in...", *cit.* pág. 20.

¹⁰²⁷ VICIANO PASTOR, ROBERTO "Los orígenes y el contexto jurídico-político de la reforma institucional comunitaria y de la Conferencia Intergubernamental de 1996", en VICIANO PASTOR, ROBERTO (coord.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*. Tirant lo Blanch-Polo Europeo Jean Monnet, Valencia, 2000, págs. 38 y 39.

*b. La tercera fase de la unión económica y monetaria
y la constitución del Banco Central Europeo*

El 3 de mayo de 1998 el Consejo, en Bruselas, hizo oficial la decisión de que once países de la Unión Europea iban a participar en la tercera fase de la unión económica y monetaria: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal¹⁰²⁸. Esto es, todos los Estados miembros menos Grecia, que no cumplía ninguno de los criterios de convergencia requeridos, y el Reino Unido, Dinamarca y Suecia, que habían decidido no incorporarse a la moneda única. El 3 de mayo de 1998, a través de un comunicado conjunto¹⁰²⁹, los ministros y los gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros, además de la Comisión y el Instituto Monetario Europeo, hicieron públicos los tipos de conversión irrevocables del euro. La nueva moneda europea había nacido.

El caso griego fue tomado de nuevo en consideración por el Consejo cuando ya había comenzado la tercera fase de la unión económica y monetaria. El 17 de diciembre de 1999, el Consejo derogó¹⁰³⁰ la Decisión de 26 de septiembre de 1994 por la que,

¹⁰²⁸ Decisión del Consejo, de 3 de mayo de 1998, *con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 109 J del Tratado*.

¹⁰²⁹ Comunicado conjunto de los Ministros y los Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros que adoptan el euro como su moneda única, de la Comisión y del Instituto Monetario Europeo, de 3 de mayo de 1998, *sobre la determinación de los tipos de conversión irrevocables del euro*.

¹⁰³⁰ Decisión del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, *por la que se deroga la Decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en Grecia*. El

haciendo uso del mecanismo previsto en el artículo 104 TCE, se revelaba la existencia de un déficit excesivo en Grecia¹⁰³¹. Libres de la Decisión del Consejo, el 9 de marzo de 2000 las autoridades de ese país solicitaron al Consejo que hiciera uso de la facultad conferida por el artículo 122.2 TCE¹⁰³², con el objeto de ser incluida en la moneda única. En Santa Maria da Feira, el 19 de junio de 2000, el Consejo adoptó la decisión¹⁰³³ de reconocer el cumplimiento de los requisitos por parte de Grecia y de suprimir su excepción, con efectos a partir del 1 de enero de 2001.

El artículo 123.1 del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales (ESEBC) preveía que el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales quedaran constituidos cuando se nombrara el Comité Ejecutivo, lo que tuvo lugar con la Decisión de los gobiernos de los Estados miembros participantes de 26 de mayo de 1998¹⁰³⁴, con efectos a partir de 1 de junio, fecha en que se

Consejo había dirigido a Grecia, desde entonces, cinco recomendaciones encaminadas a poner fin al déficit excesivo.

¹⁰³¹ Decisión del Consejo, de 26 de septiembre de 1994, *sobre la existencia de un déficit excesivo en Grecia*.

¹⁰³² Por medio del cual, al menos una vez cada dos años o a petición de cualquier Estado miembro acogido a una excepción, mediante el procedimiento general previsto el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, puede decidir qué Estados miembros acogidos a una excepción reúnen las condiciones necesarias con arreglo a los criterios de convergencia citados en el artículo 121.1, y puede suprimir estas excepciones.

¹⁰³³ Decisión del Consejo, de 19 de junio de 2000, *de conformidad con el apartado 2 del artículo 122 del Tratado sobre la adopción por Grecia de la moneda única el 1 de enero de 2001*.

¹⁰³⁴ Decisión adoptada de común acuerdo de los gobiernos de los Estados miembros que adoptan la moneda única a nivel de Jefes de Estado o de

considera fue constituido el Banco Central Europeo¹⁰³⁵. Su creación convertía al Banco Central Europeo en uno de los bancos centrales más jóvenes del mundo y, por otra parte, un banco central que

Gobierno, de 26 de mayo de 1998, *por la que se nombra al Presidente del Banco Central Europeo, a su Vicepresidente y a los demás miembros de su Comité Ejecutivo*, de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 112.2 y 123 TCE, y 50 ESEBC. Este último artículo indicaba que, no obstante el mandato señalado para los miembros del Comité Ejecutivo, el nombramiento inicial para los miembros de este órgano sería por ocho años en el caso del presidente, por cuatro años en el caso del vicepresidente, y por un periodo de entre cinco y ocho años para el resto del Comité Ejecutivo. La Decisión de 26 de mayo nombró a Wim Duisenberg como Presidente del Banco Central Europeo, Christian Noyer como vicepresidente, Omar Issing como miembro del Comité Ejecutivo por ocho años, Tommaso Padoa-Schioppa como miembro del Comité Ejecutivo por siete años, Eugenio Domingo Solans como miembro del Comité Ejecutivo por seis años y Sirkka Härmäläinen como miembro del Comité Ejecutivo por cinco años. El nombramiento escalonado de los miembros del Comité Ejecutivo se debe a la necesidad de asegurar la continuidad en el organismo. Los mismos nombres y similares periodos de mandato constaban en la Recomendación del Consejo, de 3 de mayo de 1998, *relativa al nombramiento del Presidente del Banco Central Europeo, de su Vicepresidente y de otros miembros de su Comité Ejecutivo*.

¹⁰³⁵ Es común encontrar como fecha de constitución la del 1 de junio de 1998. De hecho, a esta fecha de constitución se refiere la propia Decisión del Banco Central Europeo, de 9 de junio de 1998, *por la que se adoptan las medidas necesarias para el desembolso del capital del Banco Central Europeo*. No obstante, para LINDE, no deja de ser una curiosidad que la Decisión mencionada “considere que el Banco Central Europeo quedó constituido el 1 de junio de 1998, cuando, a tenor de lo previsto en el tratado, la constitución debe entenderse coincidente con el nombramiento del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo”. LINDE, *Introducción a la Unión... cit.* pág. 63.

disfrutaba de un diseño institucional limpio y libre de las cargas históricas que, en particular respecto a sus relaciones con los poderes públicos, ha mantenido gran parte de los bancos centrales. Al igual de lo acontecido con el Instituto Monetario Europeo, se decidió que el recién estrenado Banco Central Europeo tuviera su sede en Fráncfort¹⁰³⁶, ciudad en que por otra parte también está domiciliado el *Bundesbank*.

El artículo 28 ESEBC determinó que el capital inicial del Banco Central Europeo, que debía ser suscrito por los bancos centrales nacionales de todos los países de la Unión Europea, debía ser de cinco mil millones de ecus. La suscripción de capital no fue la misma para todos los bancos nacionales, sino que se estableció a través de una clave que tuvo en cuenta la población del país y la participación del Estado en el Producto Interior Bruto de la Comunidad¹⁰³⁷. La Comisión era responsable¹⁰³⁸, de acuerdo con las

¹⁰³⁶ Artículo único i) del Protocolo sobre la fijación de las sedes de las instituciones y determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol, añadido por el Tratado de Amsterdam. Se cumple de esta manera con el mandato del artículo 37 ESEBC. La sede alemana del Instituto Monetario Europeo y del “futuro Banco Central Europeo” consta asimismo en el apartado g) de la Decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, de 29 de octubre de 1993, *relativa a la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol*.

¹⁰³⁷ De acuerdo con el artículo 29.1 ESEBC, la clave para a suscripción de capital del Banco Central Europeo que se asigne a cada banco central nacional debía ser igual a la suma de, por una parte, el 50% de la participación de su Estado miembro respectivo en la población de la Comunidad el penúltimo año anterior a la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales; por otra, el 50% de a participación de su Estado

normas adoptadas por el Consejo, de suministrar los datos estadísticos para la extracción de las cifras; el Consejo emitió las referidas normas, base para el informe de la Comisión, en su Decisión de 5 de junio de 1998 relativa a los datos estadísticos que han de utilizarse en el cálculo de la clave para la suscripción de capital del Banco Central Europeo. El Banco Central Europeo, “reconociendo la imposibilidad de atenerse a una interpretación literal del apartado 1 del artículo 29 de los Estatutos”, hizo públicos estos datos en su Decisión de 9 de junio de 1998, relativa al método aplicable para determinar la participación de los bancos centrales nacionales en la clave de capital del Banco Central Europeo, previendo su corrección en el caso de que la Comisión ofreciera, antes del inicio de la tercera fase de la unión económica y monetaria, datos estadísticos diferentes que supusieran la modificación de al menos un 0.01% de la participación de un banco central nacional.

Así ocurrió, y la Decisión del Banco Central Europeo de 1 de diciembre de 1998, relativa a la participación de los bancos centrales nacionales en la clave del capital del Banco Central Europeo, determinó las proporciones definitivas de suscripción del capital que correspondía a cada banco central nacional. El *Bundesbank* es el banco central con mayor participación en el capital suscrito, el 24,4935%, que corresponde a 1.220.480.000 ecus; al Banco de España participó en el capital suscrito en un 8,8935%, esto es, 441.500.000 ecus. El Banco de Grecia desembolsó el 95% de su

miembro respectivo en el producto interior bruto, a precio de mercado, de la Comunidad, según se registrara en los cinco años que precedan al penúltimo año anterior a la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Los porcentajes debían redondearse al alza hasta el múltiplo de 0,05 puntos porcentuales más cercano.

¹⁰³⁸ Artículo 29.2 ESEBC.

participación tras la entrada del país en la moneda única, de acuerdo con la decisión del Banco Central Europeo de 16 de noviembre de 2000¹⁰³⁹.

Los bancos centrales miembros transfirieron al Banco Central Europeo activos en dólares de los Estados Unidos, yenes japoneses y oro por importes proporcionales a su clave en el capital del Banco Central Europeo; en total, se transfirieron activos exteriores y otro por contravalor de 39.468 millones de euros¹⁰⁴⁰. A los bancos centrales de los Estados miembros no participantes en la unión económica y monetaria no se les exigió el desembolso de todo el capital suscrito¹⁰⁴¹. Por otra parte, las ponderaciones asignadas a los

¹⁰³⁹ Decisión del Banco Central Europeo, de 16 de noviembre de 2000, *relativa al desembolso de capital y la contribución a las reservas y provisiones del Banco Central Europeo por el Banco de Grecia, a la transferencia inicial de activos exteriores de reserva al Banco Central Europeo por el Banco de Grecia, y a otros asuntos conexos*. El 5% restante lo había desembolsado con anterioridad, como Estado miembro no participante.

¹⁰⁴⁰ De esta cantidad, algo más de treinta mil millones en dólares; 3.354 millones en yenes japoneses; y 5.920 millones en oro. LINDE, "El funcionamiento..." *cit.* pág. 104.

¹⁰⁴¹ La Decisión del Banco Central Europeo, de 9 de junio de 1998, por la que se adoptan las medidas necesarias para el desembolso del capital del Banco Central Europeo, determinaba que eran exigibles a partir del 1 de julio de 1998 el capital suscrito por los once bancos centrales participantes en la unión económica y monetaria, que sumaba el 78,9153% del capital suscrito, correspondiente a 3.945.765.000 ecus. La Decisión del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, por la que se adoptan las medidas necesarias para el desembolso del capital del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales de los Estados miembros no participantes, determinó en su artículo 1 que "los bancos centrales

bancos centrales nacionales deben, en virtud del artículo 29.3 ESEBC, ajustarse cada cinco años de acuerdo con la disposición que prevé las claves de la suscripción inicial.

El Banco Central Europeo quedó, de esta forma, configurado como el responsable de la política económica monetaria de los Estados miembros de la Unión Europea que adoptaron la moneda única. La culminación de la tercera fase de la unión económica y monetaria, con la puesta en circulación de la moneda europea y el manejo del valor del euro en manos de un ente europeo ha demostrado el verdadero carácter monetario —y no tanto *económico*— de la unión económica y monetaria. Mientras tanto, las políticas económicas fiscales en el seno de la Unión Europea siguen sin contar con aquellos necesarios mecanismos de unificación que con tanto ahínco se han instaurado para la consecución de la unión monetaria.

nacionales de los Estados miembros no participantes desembolsarán como máximo el 5% de su parte suscrita de capital del BCE”, lo que se aplicó a los bancos centrales danés, británico, griego y sueco.

CAPÍTULO II

La configuración jurídica del Banco Central Europeo como banco central independiente: su configuración jurídica

1. ORGANIZACIÓN, OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

a. El Banco Central Europeo y las instituciones comunitarias

De acuerdo con lo hasta ahora analizado, aun cuando han contado con numerosos antecedentes, el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales fueron ordenados por el Tratado de la Unión Europea, en cuyo instrumento jurídico se regula su constitución y estatuto. El artículo 8 TCE¹⁰⁴² señala que “con arreglo a los procedimientos previstos en el presente Tratado, se crean un Sistema de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que actuarán dentro de los límites de las atribuciones que les confieren el presente Tratado y los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo anejos”. El Banco Central Europeo cuenta —además de cada uno de los bancos centrales individualmente— con personalidad jurídica propia, que debe ser la mayor posible para una persona jurídica en cada uno de

¹⁰⁴² En la numeración determinada por el TUE, se trataba del artículo 4.a. Fue introducido por el artículo G.7. del Tratado de Maastricht, que con la numeración del Tratado de Amsterdam se convirtió en el artículo 8.

los Estados¹⁰⁴³. Por el contrario, el Sistema Europeo de Bancos Centrales no tiene, por sí, personalidad jurídica. Pueden observarse fácilmente las similitudes con la estructura federal de algunos bancos centrales, como la Reserva Federal norteamericana o el banco central alemán con anterioridad a la reforma de 2002¹⁰⁴⁴.

El Tratado no determina que el Banco Central Europeo sea una institución de la Comunidad¹⁰⁴⁵, aunque sistemáticamente el artículo 8 TCE se encuentra ubicado dentro de la primera parte del Tratado (titulada “Principios”), y a continuación del artículo que determina cuáles son las instituciones comunitarias. Asimismo, en muchos casos el Tratado se refiere al Banco Central Europeo como si se tratase de una institución. Varios son los ejemplos: cuando el

¹⁰⁴³ Artículo 107 TCE y artículo 9 ESEBC. Este último artículo señala que “en particular, podrá adquirir o vender propiedad mobiliaria o inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales”.

¹⁰⁴⁴ Este es uno de los pocos aspectos en que el Banco Central Europeo se asemeja al sistema norteamericano de banca central puesto que, como se analizará, se aproxima en mucho mayor grado al *Bundesbank*. Este alejamiento del modelo norteamericano ha sido criticado por EICHENGREEN, quien concluye que “ni siquiera el norteamericano más imperialista sugeriría que el Banco Central Europeo deba ser idéntico al Sistema de la Reserva Federal. Sin embargo, el hecho de que Estados Unidos haya funcionado como una unión monetaria durante doscientos años confirma que la experiencia norteamericana contiene importantes y, hasta ahora, infravaloradas lecciones para la Unión Monetaria EUROPEA (EICHENGREEN, BARRY, “Hacia un Banco Central Europeo”. *Revista de Occidente* n° 138, noviembre 1992, pág. 74).

¹⁰⁴⁵ El artículo 7 TCE determina que las *instituciones* responsables de la realización de las funciones asignadas a la Comunidad son el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

artículo 288 TCE se ocupa de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, hace mención expresa de que ésta alcanza a los daños causados por el Banco Central Europeo o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, en idénticos términos con los que se refiere en el párrafo anterior a las instituciones comunitarias. Por otro lado, cuando el artículo 234 TCE concreta sobre qué aspectos es competente el Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial, en el apartado b) señala “sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y por el Banco Central Europeo”.

Esta es la razón por la que, aunque explícitamente no se menciona al ente europeo responsable de la política monetaria en el catálogo de instituciones que figura en el artículo 8 TCE, se ha afirmado en la doctrina que el Banco Central Europeo es, “por sus competencias y su posición en el sistema comunitario, una genuina institución comunitaria”¹⁰⁴⁶. No obstante, las disposiciones que desarrollan el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales no se ubican en la quinta parte del Tratado, destinada a las instituciones de la Comunidad, sino que se encuentran, principalmente, en los capítulos 2 (“Política monetaria”) y 3 (“Disposiciones institucionales”) del Título VII (“Política económica y monetaria”) de la tercera parte del Tratado (“Políticas de la Comunidad”). Aunque es indudable que la ley lo aproxima conscientemente a las instituciones comunitarias —y, de hecho, como tal era considerado en el *Informe Delors*¹⁰⁴⁷—, el Banco Central

¹⁰⁴⁶ LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *El sistema político de la Unión Europea*. Pirámide, Madrid, 1999, pág. 98.

¹⁰⁴⁷ Para quien “la unión económica y monetaria hará necesaria la creación de una institución monetaria similar a las instituciones comunitarias existentes (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo de Ministros,

Europeo no se perfila formalmente en el TCE como una institución y se trata, como ha señalado PAREJO, de una organización comunitaria institucionalizadora de la política monetaria¹⁰⁴⁸.

Refuerza la aproximación del Banco Central Europeo a las instituciones comunitarias la relevancia de sus funciones y las potestades para hacerlas efectivas y que conllevan que, en algunos casos, exista una labor paralela entre el Banco Central Europeo y otras instituciones, en particular la Comisión. Así ocurre con el procedimiento de modificación y desarrollo de algunos artículos del ESEBC¹⁰⁴⁹. En el procedimiento de modificación, cuando la recomendación proviene del propio Banco Central Europeo no se requiere la unanimidad en la decisión del Consejo que, como se analizará, sí es necesaria cuando la iniciativa proviene de la Comisión.

En el ámbito de la política monetaria, en unas ocasiones la Comisión cuenta con la competencia de formular recomendaciones al Consejo, y es necesaria la consulta previa al Banco Central Europeo. Es el caso de la negociación de acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, previsto en el artículo 111.3 ESEBC. En otras ocasiones, la competencia de formular recomendaciones al

Comisión y Tribunal de Justicia)” (COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, *Informe... cit.* pág. 23).

¹⁰⁴⁸ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “El Sistema Europeo de Bancos Centrales y la sanción del incumplimiento por las empresas de crédito y financieras de obligaciones legales”, en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La unión económica y monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000, pág. 79.

¹⁰⁴⁹ Artículos 107.5 y 107.6 ESEBC.

Consejo es compartida por la Comisión y el Banco Central Europeo, como la propuesta de celebración de acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio entre el euro y otras monedas no comunitarias, o la adopción, ajuste o abandono de los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio, ambos casos previstos en el artículo 111.2 ESEBC. Con la diferencia cualitativa de que en los últimos supuestos, donde se da una competencia compartida entre la Comisión y el Banco Central Europeo, cuando la iniciativa parte de la Comisión es necesaria la consulta al Banco Central Europeo, pero no al contrario.

Como se ha adelantado, la organización descentralizada de que se ha dotado al Sistema Europeo de Bancos Centrales ha llevado a un sector de la doctrina a defender su carácter *federal*. Para GONZÁLEZ IBÁN¹⁰⁵⁰, la representación regional presente en el Banco Central Europeo, así como el *Bundesbank* y la Reserva Federal Americana, obedece a una misma lógica: reproducir en los respectivos bancos centrales la naturaleza federal de los sistemas políticos donde están ubicados. Señala este autor que la base regional de la composición del Banco Central Europeo se fundamenta en la composición de sus órganos: el Sistema Europeo de Bancos Centrales —formado por el propio Banco Central Europeo y los bancos centrales de los Estados miembros—; el Consejo de Gobierno, integrado por los gobernadores de los bancos centrales de la eurozona; incluso el Comité Ejecutivo contaría con una composición regional *de facto*¹⁰⁵¹.

¹⁰⁵⁰ GONZÁLEZ IBÁN, ROBERTO, “Los bancos centrales en los sistemas federales”, en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La unión económica y monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000, pág. 48.

¹⁰⁵¹ “(...) también el Comité Ejecutivo (...) tiene una factura regional, aunque el Tratado de la Unión Europea no establezca nada al respecto: de los seis

Pero no es tanto en la descentralización de la ejecución de las decisiones donde se halla el carácter federal del Sistema Europeo de Bancos Centrales, puesto que la capacidad de actuación por su cuenta de los entes descentralizados es escasa en lo que se refiere a las competencias en política monetaria¹⁰⁵², como en la importancia de las funciones encomendadas observada a la luz de la composición del Banco Central Europeo que, como se analizará, no cuenta con nacionales de todos los países en su órgano ejecutivo y, no obstante, toma decisiones trascendentales en política económica que, como no podría ser de otra manera, afectan a todos los países miembros del proceso de integración monetaria. No existe, ni *de iure* ni *de facto*, una representación regional en el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, lo que lo configura como el primer órgano *federal* de la Unión Europea, en el sentido de que los Estados que han formado parte de la integración en la política monetaria han renunciado a sus competencias en favor de una autoridad superior que ya no está conformada por nacionales de todos los Estados afectados.

miembros del Comité Ejecutivo actual, tres son nacionales respectivos de los *grandes* integrados en el euro —Francia, Alemania e Italia—, el cuarto miembro es español, y los dos restantes —de Holanda y de Finlandia— serían de algún modo la representación del grupo de *Estados miembros pequeños*". *Ídem*.

¹⁰⁵² Estas funciones siguen siendo importantes en aquellos ámbitos que la legislación comunitaria no ha incorporado definitivamente en la esfera de acción del Banco Central Europeo, como la supervisión del sistema bancario.

*b. La organización del Banco Central Europeo
y del Sistema Europeo de Bancos Centrales*

El Banco Central Europeo está diseñado como la cabeza operativa del Sistema Europeo de Bancos Centrales, compuesto por aquél y por los bancos centrales de los Estados miembros. Debido a que en el Sistema Europeo de Bancos Centrales participan tanto las entidades nacionales que forman parte de la zona euro como las que no han obtenido dicha condición, para la participación en la toma de decisiones que afecten a los países que entraron a formar parte de la moneda única se diferenció dicho ámbito dentro del Sistema Europeo de Bancos Centrales, que el propio Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo denominó *Eurosistema*, y del que forman parte exclusivamente los once bancos centrales de los países de la zona euro. El Eurosistema está principalmente encargado, en la zona euro, de definir y ejecutar la política monetaria; realizar operaciones de cambio de divisas y gestionar las reservas oficiales en moneda extranjera; emitir billetes de banco; y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos¹⁰⁵³.

El Sistema Europeo de Bancos Centrales se ha mostrado como un recurso por el que se han mantenido —sustancialmente menguados en sus funciones— los bancos centrales nacionales¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵³ Además de recabar la información estadística necesaria, de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos; examinar la evolución de los sectores financiero y bancario; y facilitar el intercambio de información entre el Sistema Europeo de Bancos Centrales y las autoridades supervisoras.

¹⁰⁵⁴ Sobre la adaptación de los bancos centrales nacionales al nuevo marco competencial monetario, en general, cfr. MALO DE MOLINA, JOSÉ LUIS, “Los

Con la entrada en funcionamiento de la tercera fase de la unión económica y monetaria se produjo una transferencia de competencias de los bancos nacionales al Banco Central Europeo, y las funciones de aquéllos cobran relevancia en la medida en que están dirigidas por la instancia comunitaria. Fuera de ella sólo resta —mientras no se inicie la facultad prevista en el artículo 105.6 TCE— la función de supervisión del sistema financiero nacional, en aquellos Estados, como el español, en que esta tarea incumbe al banco central, y no al correspondiente órgano de supervisión. Por lo tanto, propiamente las funciones de los bancos centrales nacionales ha quedado, como veremos, limitada principalmente a la ejecución de las decisiones tomadas por el Banco Central Europeo y, de forma secundaria, a otras tareas separadas de la toma de decisiones en política monetaria, sin menoscabo de la importancia de la condición personal de los gobernadores de los bancos centrales nacionales, por cuanto participan en el gobierno del Banco Central Europeo. Teniendo en cuenta estos extremos no es de extrañar que legislativamente se hayan introducido recientemente reformas en los estatutos de algunos bancos centrales, como el alemán, con el objetivo de flexibilizar su estructura y la toma de decisiones.

A ello hay que sumar que el Sistema Europeo de Bancos Centrales no cuenta con órganos propios, sino que está dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo, y ejerce sus competencias a través de los instrumentos del Banco Central Europeo, por lo que acaba por confundirse con éste en su actuación¹⁰⁵⁵. Los gobernadores de los bancos centrales de los

bancos centrales nacionales ante la moneda única”, en AA. VV., *A favor y en contra de la moneda única*. Fundación Argentaria, Madrid, 1997.

¹⁰⁵⁵ LINDE, *Introducción a la Unión... cit.* pág. 62.

Estados miembros, que conforman el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, disfrutan en virtud de la aplicación de la normativa comunitaria de un estatuto que les confiere un avanzado grado de autonomía en sus legislaciones nacionales, por lo que su libertad frente a sus respectivos gobiernos en el seno del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo debería ser absoluta¹⁰⁵⁶.

La ley distingue entre aquellas funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales —que al mismo tiempo lo son del Banco Central Europeo— y aquellas exclusivas del Banco Central Europeo. Las funciones de los bancos nacionales sólo tienen sentido dentro del marco de actuación y dirección del Banco Central Europeo, y reciben las instrucciones que imparte el Comité Ejecutivo del Banco Central al ejecutar la política monetaria. El Banco Central Europeo, “en la medida en que se estime posible y adecuado”, tiene la capacidad de recurrir a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales¹⁰⁵⁷; por lo tanto, se infiere que el Banco Central Europeo tiene la capacidad de decidir qué papel es el que corresponde a los bancos centrales nacionales en el Sistema Europeo de Bancos Centrales. En todo caso, las decisiones necesarias para el cumplimiento de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales se toma centralizadamente en el Banco Central Europeo, mientras que tiene lugar la descentralización de las funciones operativas.

¹⁰⁵⁶ Incluso, como se analizará, en lo que tiene que ver con su separación.

¹⁰⁵⁷ Artículo 12.1 ESEBC. Para PAREJO, se trata de una aplicación del principio de subsidiariedad previsto en el artículo 5 TCE. (PAREJO, “El sistema..” cit. págs. 81 y 82).

La configuración de los bancos centrales nacionales como entes operativos del Sistema Europeo de Bancos Centrales queda reforzada por el hecho de que la ley garantice un mecanismo de apelación al Tribunal de Justicia para el caso de que alguno o varios de los bancos centrales nacionales no cumplieran las obligaciones que les ordena la ley, y que incluye acatar las instrucciones de los órganos de gobierno del Sistema Europeo de Bancos Centrales. “Cuando el Banco Central Europeo —señala el artículo 35.6 ESEBC— considere que un banco central nacional ha incumplido alguna de las obligaciones que establecen los presentes Estatutos, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber dado a dicho banco central nacional la posibilidad de presentar sus alegaciones”. Si el banco central nacional no se atuviera al dictamen en el plazo establecido por el Banco Central, éste puede recurrir al Tribunal de Justicia. Son, como anuncia el propio TCE¹⁰⁵⁸, idénticos poderes que el Tratado, en su artículo 226, reconoce a la Comisión respecto a los Estados miembros. “Si el Tribunal de Justicia —determina el artículo 237 TCE— declarare que un banco central nacional ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Tratado, dicho banco está obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia”.

El diseño institucional del gobierno del Banco Central Europeo y, a su vez, del Sistema Europeo de Bancos Centrales está basado, como era el caso del *Bundesbank* antes de la última reforma legislativa, en la diferenciación entre un órgano más amplio, responsable último de las decisiones más importante en política monetaria, y un órgano ejecutivo, permanente, más limitado y ágil en la adopción de decisiones. Así, los órganos rectores del Banco Central

¹⁰⁵⁸ Artículo 237 d) TCE.

Europeo —y, a la vez, del Sistema Europeo de Bancos Centrales— son¹⁰⁵⁹ el Consejo de Gobierno, con miembros de todos los Estados miembros, y el Comité Ejecutivo, de composición federal, como hemos adelantado. Además, transitoriamente, se ha establecido el Consejo General¹⁰⁶⁰, de funciones mucho menos importantes. Los órganos rectores están configurados de tal manera que formalmente se les garantiza por ley la no injerencia de cualquier poder, comunitario o nacional, en el ejercicio de sus funciones.

El *Consejo de Gobierno* es, de acuerdo con el Tratado, el máximo órgano de gobierno del Banco Central y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, con la responsabilidad de adoptar las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales con arreglo a las leyes. Está formado por los seis miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y por los once gobernadores de los bancos centrales nacionales de la zona euro¹⁰⁶¹. El presidente del Comité Ejecutivo lo es, al mismo tiempo, del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno es el órgano directamente encargado de formular la política monetaria de la Comunidad, incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, y el que establece las orientaciones

¹⁰⁵⁹ Sobre la organización del Banco Central Europeo cfr. FERNÁNDEZ DE LIS, SANTIAGO, “Funciones y organización del Banco Central Europeo”. *Papeles de Economía Española* n° 54, 1993, págs. 25-36.

¹⁰⁶⁰ Artículo 112 TCE, 123.3 TCE, 9.3 ESEBC y 45 ESEBC.

¹⁰⁶¹ Artículo 112.1 TCE y 10.1 ESEBC. Más adelante se analizará el mandato de los gobernadores de los bancos nacionales.

necesarias para su cumplimiento¹⁰⁶². Adopta el reglamento interno que determina la organización interna del Banco Central y de sus órganos rectores¹⁰⁶³, ejerce las funciones consultivas que le encomienda la ley¹⁰⁶⁴ y decide cuándo y de qué manera se representa y participa el Banco Central y el Sistema Europeo de Bancos Centrales en el ámbito de la cooperación internacional¹⁰⁶⁵. Es, finalmente, el que toma la decisión de emprender acciones ante el Tribunal de Justicia¹⁰⁶⁶. De acuerdo con el artículo 36.1 ESEBC, al Consejo de Gobierno, a propuesta del Comité Ejecutivo y con la contribución del Consejo General, le compete establecer las condiciones de contratación del personal del Banco Central Europeo¹⁰⁶⁷, que se aplican mediante el Reglamento del personal,

¹⁰⁶² Artículo 12.1 ESEBC. Sin duda, la facultad más conocida y una de las más efectivas es la capacidad de decidir los tipos de interés a los que los bancos comerciales pueden obtener liquidez del Banco Central, lo que determina indirectamente el nivel de los tipos de interés de la zona euro, esto es, el interés que los bancos comerciales aplican a sus clientes a la hora de conceder préstamos o remunerar depósitos.

¹⁰⁶³ Artículo 12.3 ESEBC. El Reglamento interno fue modificado el 22 de abril de 1999. El artículo 1 de dicho Reglamento señala que éste “complementa el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (...) y los Estatutos” lo que, de por sí, es un extraño intento de dotar de determinada naturaleza jurídica a lo que no debería ser otra cosa que un compendio de normas internas de organización. La modificación del Reglamento interno corresponde al Consejo de Gobierno, pero el artículo 24 del propio Reglamento legitima al Consejo General para proponer modificaciones y al Comité Ejecutivo para aprobar normas suplementarias dentro de su ámbito de competencia.

¹⁰⁶⁴ Artículo 12.4 ESEBC.

¹⁰⁶⁵ Artículo 12.5 ESEBC.

¹⁰⁶⁶ Artículo 35.5 ESEBC.

cuya aprobación y modificación corresponde al Comité Ejecutivo del Banco.

Es notablemente ambigua la fórmula utilizada por el Reglamento interno del Banco Central Europeo acerca de las reuniones del Consejo, que deben ser, “en principio”, periódicas¹⁰⁶⁸, y decididas por éste a propuesta del propio Consejo. La asistencia a reuniones del Consejo de Gobierno está limitada a sus miembros, al Presidente del Consejo de la Unión Europea y a un miembro de la Comisión¹⁰⁶⁹. Ninguna mención se realiza sobre lo que pudiera haber sido una posible participación del parlamento.

Las decisiones del Consejo de Gobierno se toman, en general, por mayoría simple¹⁰⁷⁰, con voto de calidad del Presidente. Para que

¹⁰⁶⁷ Lo que realizó en la Decisión del Banco Central Europeo, de 9 de junio de 1998, *relativa a la adopción de las condiciones de contratación del personal del Banco Central Europeo*, modificada el 31 de marzo de 1999.

¹⁰⁶⁸ Artículo 2 Reglamento interno del Banco Central Europeo. Las reuniones deben producirse “con arreglo a un calendario fijado por el Consejo de Gobierno con suficiente antelación respecto del inicio de cada año civil”. Se prevé que el Presidente pueda convocar una reunión del Consejo de Gobierno cuando lo aquél lo estime necesario, o cuando lo soliciten al menos tres de los miembros del Consejo de Gobierno. Las reuniones se celebrarán “normalmente” en las oficinas del Banco Central Europeo, y pueden tener lugar por teleconferencia salvo si tres miembros de opongan a este método.

¹⁰⁶⁹ Artículo 3 Reglamento interno del Banco Central Europeo. El mismo artículo prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno invite a otras personas a sus reuniones, si lo considera oportuno.

¹⁰⁷⁰ Las excepciones, según el artículo 10.2 ESEBC, deben estipularse en los Estatutos; en este sentido, el Reglamento interno no puede agravar mayorías para la toma de decisiones del Consejo de Gobierno.

la votación sea válida, se requiere la presencia de dos tercios de los miembros del órgano; a falta de quórum, el Presidente puede convocar una reunión extraordinaria donde se podrán adoptar decisiones sin necesidad de la primera presencia requerida¹⁰⁷¹. Sólo tienen derecho a voto los miembros del Consejo de Gobierno presentes en las sesiones¹⁰⁷² y, salvo contadas excepciones, cada miembro del Consejo de Gobierno dispone de un único voto¹⁰⁷³.

La principal excepción a la asignación de un voto por miembro del Consejo de Gobierno se encuentra en el propio artículo 10.3 ESEBC, que requiere voto ponderado, conforme a las participaciones de los bancos centrales nacionales en el capital suscrito del Banco Central Europeo¹⁰⁷⁴, en las decisiones adoptadas con el objeto de aumentar el capital del Banco Central Europeo y las condiciones de

¹⁰⁷¹ Artículo 10.2 ESEBC y 4.1 Reglamento interno del Banco Central Europeo. Con el objeto de facilitar el quórum, tanto los Estatutos (artículos 10.2 y 10.3) como el Reglamento interno (artículos 3.3, 4.4 y 4.5) prevén la posibilidad de que, dadas ciertas condiciones, los Gobernadores cuenten con sus sustituto, que pueda participar en la toma de decisiones.

¹⁰⁷² Los ESEBC prevé la posibilidad de que el Reglamento interno disponga que los miembros del Consejo de Gobierno puedan emitir su voto por teleconferencia (artículo 10.2). El Reglamento interno contempla la posibilidad de que las reuniones del Consejo de Gobierno tengan lugar mediante teleconferencia (artículo 2.5), pero no que este medio se utilice exclusivamente durante el acto de votación.

¹⁰⁷³ En general, cfr. PAPADIA, FRANCESCO y SANTINI, CARLO. *La Banque centrale européenne. L'institution qui gouverne l'euro*. Banqueéditeur, París, 1999, págs. 85 y ss.

¹⁰⁷⁴ El artículo 10.3 ESEBC contempla que la ponderación de los votos de los miembros del Comité Ejecutivo sea cero, por la participación de este órgano en los actos preparatorios de las tomas de decisiones por mayoría cualificada a las que se refiere este artículo.

desembolso por parte de cada banco central nacional del capital suscrito (artículo 28 ESEBC), las medidas para la aplicación de la clave para la suscripción del capital por parte de los bancos centrales nacionales (artículo 29 ESEBC), las decisiones referentes a la transferencia de activos exteriores de reserva al Banco Central Europeo (artículo 30 ESEBC), la adopción de medidas en la asignación de ingresos monetarios a los bancos centrales nacionales (artículo 32 ESEBC) y su excepción (artículo 51 ESEBC), y las decisiones respecto a la asignación de los beneficios y pérdidas netos del Banco Central Europeo (artículo 33 ESEBC). En estos casos, las decisiones se aprobarán siempre que se cumplan dos condiciones: por una parte, que los votos favorables representen al menos dos tercios del capital suscrito del Banco Central Europeo; por otra, que hayan votado a favor al menos la mitad de los accionistas, lo que incorpora un mecanismo de protección hacia los bancos de menor participación, puesto que los bancos *grandes* representantes de la mayoría del capital suscrito no pueden tomar por sí solos las decisiones de esta índole.

Una segunda excepción, si bien por razones diferentes al caso anterior, a la regla de un voto por miembro del Consejo de Gobierno, se encuentra en el artículo 11.3 ESEBC, referente a las condiciones de empleo de los miembros del Comité Ejecutivo, y en particular sus sueldos, pensiones y otros beneficios de la seguridad social. Es el Consejo de Gobierno el que aprueba, a propuesta de un comité mixto designado por el propio Consejo de Gobierno y por el Consejo, el que decide sobre estas condiciones, y el artículo citado determina que los miembros del Comité Ejecutivo no tengan derecho a voto. La razón de esta previsión radica en el particular interés de los miembros del Comité Ejecutivo en aquellas contraprestaciones económicas por el

desarrollo de sus cargos que les afectan, y en cuya determinación final les está vetada la participación.

La tercera previsión en este sentido, también vinculada a la existencia de intereses personales, se contempla en el artículo 4.6 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, que no reconoce el derecho a votar de los miembros interesados del Consejo de Gobierno en los casos en que haya que decidir sobre una autorización excepcional para el ejercicio de otra profesión —caso previsto en el artículo 11.1 ESEBC— o una petición del Consejo de Gobierno al Tribunal de Justicia para la separación de su cargo del miembro del Consejo de Gobierno que deje de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o en cuya conducta se observe una falta grave, lo que puede tener lugar de acuerdo con el artículo 11.4 ESEBC¹⁰⁷⁵.

Las excepciones al voto igual en los miembros del Consejo de Gobierno es, en este trabajo, destacables por cuando apuntan hacia el valor igual del voto en el seno de este órgano, que tiene lugar en la gran mayoría de sus decisiones habituales y en todas aquellas que no tengan un carácter *excepcional*, como las analizadas. Las suscripciones de capital de cada Estado miembro no se traduce, por lo tanto, en ninguna alteración en el procedimiento de toma de decisiones en el Consejo de Gobierno.

El Comité Ejecutivo es el órgano responsable de la gestión ordinaria del Banco Central Europeo¹⁰⁷⁶. Está compuesto por el

¹⁰⁷⁵ El artículo 4.6 Reglamento interno del Banco Central Europeo también contempla la ya citada referencia al artículo 11.3 ESEBC.

¹⁰⁷⁶ Artículo 11.6 ESEBC.

Presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros¹⁰⁷⁷. En su designación participan tanto los gobiernos de los Estados miembros que hayan ingresado en la unión económica y monetaria, como instituciones comunitarias¹⁰⁷⁸. Sus miembros son nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del propio Banco Central, de entre personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios. Su mandato es de ocho años, sin posibilidad de renovación, y deben detentar la nacionalidad de alguno de los Estados miembros¹⁰⁷⁹. Cualquier vacante en el Comité Ejecutivo se suple mediante el nombramiento de un nuevo miembro, usando para ello el procedimiento general de los artículos. 112.2 b) TCE y 11.2 ESEBC.

Dentro de sus funciones de dirección, el Comité Ejecutivo es el competente para poner en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno¹⁰⁸⁰, por lo cual imparte las instrucciones al respecto a los diferentes bancos centrales nacionales. Entre sus

¹⁰⁷⁷ Artículo 112 TCE y 11 ESEBC.

¹⁰⁷⁸ Artículo 112.2 b) TCE y artículo 11 ESEBC. Si bien el artículo 112.2 b) TCE se refiere exclusivamente a “Estados miembros”, el artículo 122.4 TCE matiza que dicha expresión “deberá interpretarse como *Estados miembros no acogidos a una excepción*”.

¹⁰⁷⁹ Siguiendo la argumentación de la nota anterior, debe entenderse que los miembros del Comité Ejecutivo deben ser nacionales de los Estados miembros no sujetos a una excepción. Más adelante se analizarán las cuestiones sobre el mandato y otras características del cargo.

¹⁰⁸⁰ Artículo 12.1 ESEBC,

responsabilidades también se encuentra la de preparar las reuniones del Consejo de Gobierno¹⁰⁸¹, lo que le convierte en el órgano que señala los asuntos prioritarios y que, a la postre, intercede de forma determinante en la elaboración de la política monetaria, tanto por sus responsabilidades directas como por aquellas que guardan relación con el funcionamiento del Consejo de Gobierno.

En efecto, la adjudicación de estas responsabilidades significa que en manos de este órgano está la dirección cotidiana del Banco Central Europeo. Para ello, como veremos, el Comité Ejecutivo se reserva una relevante participación en la potestad normativa del Banco Central Europeo. A lo que hay que añadir que es el Comité Ejecutivo el que, previa consulta al Consejo de Gobierno, decide sobre el número, nombre y competencia respectiva de cada una de las unidades de trabajo del Banco Central Europeo, y la norma contempla que todas las unidades de trabajo del Banco Central Europeo estén bajo la dirección del Comité Ejecutivo¹⁰⁸². Es responsabilidad de este órgano promulgar las normas organizativas —denominadas *circulares administrativas*—, de obligado cumplimiento por el personal del Banco Central Europeo, y promulgar y actualizar el código de conducta para orientación tanto del propio Comité Ejecutivo como del personal del Banco¹⁰⁸³.

¹⁰⁸¹ Artículo 12.2 ESEBC. Sobre este aspecto, el artículo 5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo responsabiliza al Comité Ejecutivo de preparar el orden del día provisional de las reuniones del Consejo de Gobierno; éste puede, a través de la correspondiente votación, suprimir puntos del orden del día provisional o incluir otros nuevos en él a propuesta del Presidente o de un miembro del Consejo de Gobierno.

¹⁰⁸² Artículo 10 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

¹⁰⁸³ Artículos 11.2 y 11.3 Reglamento interno Banco Central Europeo.

No sólo la dirección del Banco Central Europeo está en manos del Comité Ejecutivo, sino que también le competen los principales asuntos respecto a la contratación y régimen interno del personal al servicio del banco. La selección, nombramiento y promoción del personal del Banco Central Europeo son responsabilidad del Comité Ejecutivo¹⁰⁸⁴, así como la propuesta de las condiciones de contratación —cuya aprobación y modificación corresponde al Consejo de Gobierno— donde, junto al Reglamento del personal, se regula la relación laboral entre el Banco Central Europeo y los trabajadores a su servicio¹⁰⁸⁵. El Reglamento del personal, a través del cual se aplican las condiciones de contratación, es aprobado y, en su caso, modificado, por el Comité Ejecutivo¹⁰⁸⁶. Aunque el Tratado, el ESEBC y el Reglamento interno del Banco Central Europeo dotan de contenido a la estructura y funcionamiento del Comité Ejecutivo, este último instrumento —y no el ESEBC, como acontece con el

¹⁰⁸⁴ Artículo 20 Reglamento interno del Banco Central Europeo. La disposición determina que para la selección, nombramiento y promoción del personal se tendrán debidamente en cuenta los principios de aptitud profesional, publicidad, transparencia, igualdad de acceso y no discriminación. Las normas y procedimientos para la contratación y para el ascenso interno deben ser especificados en una circular administrativa, emanada del propio Comité Ejecutivo.

¹⁰⁸⁵ Artículo 36.1 ESEBC y artículo 21 Reglamento interno Banco Central Europeo. El artículo prevé la consulta al Consejo General, recogida en el artículo 47.2 ESEBC.

¹⁰⁸⁶ Artículo 21.4 Reglamento interno Banco Central Europeo. La modificación tanto de las condiciones de contratación como del Reglamento del personal debe ser consultada con el Comité de personal, cuya opinión se someterá al Consejo de Gobierno o al Comité Ejecutivo.

Consejo General— otorga al Comité Ejecutivo la potestad de adoptar normas suplementarias dentro de su ámbito de competencia¹⁰⁸⁷.

Como en el caso del Consejo de Gobierno, en la toma de decisiones del Comité Ejecutivo rige la norma de un voto por miembro¹⁰⁸⁸ y de la mayoría simple de los votos emitidos. El quórum para la validez de la votación es de dos tercios de los miembros y, en caso de no obtenerlos, el Presidente está legitimado para convocar una reunión extraordinaria en la que se podrán adoptar decisiones sin necesidad de quórum¹⁰⁸⁹. No existe posibilidad de utilización del voto ponderado, lo que por otra parte es lógico por cuanto el Comité Ejecutivo no está compuesto por miembros de todos los bancos centrales nacionales, lo que le concede el mencionado carácter federal. En efecto, cabe insistir en la importancia con que cuenta la conformación de este órgano puesto que, al componerse de un número limitado de miembros entre los cuales no puede haber un nacional de cada Estado, existe una cesión expresa por parte de los Estados de la dirección cotidiana de la competencia monetaria en una autoridad propiamente supraestatal, que no cuenta con presencia de todos los nacionales de los Estados afectados.

El tercer órgano de funcionamiento del Banco Central Europeo, aunque de carácter transitorio y de importancia mucho menor, es el *Consejo General*, formado por el presidente y el

¹⁰⁸⁷ Artículo 24 Reglamento interno del Banco Central Europeo. El Comité Ejecutivo aprobó el 12 de octubre de 1999 la Decisión del Banco Central Europeo relativa al reglamento del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

¹⁰⁸⁸ Salvo los ya mencionados casos de los artículos 11.1, 11.3 y 11.4 ESEBC (artículo 7.3 Reglamento interno del Banco Central Europeo).

¹⁰⁸⁹ Artículo 7.1 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

vicepresidente del Banco Central Europeo y los gobernadores de los quince bancos centrales de los países miembros de la Unión Europea¹⁰⁹⁰. Este órgano fue pensado para el previsible caso —que ha tenido lugar— de que alguno o algunos de los Estados miembros no formaran parte de la unión económica y monetaria, y está prevista su desaparición cuando deje de darse esta condición¹⁰⁹¹; en virtud de la previsión del artículo 123.3 TCE, y de la referencia que realiza este artículo al artículo 45 ESEBC, el Consejo General se constituye como tercer órgano rector del Banco Central Europeo. En este sentido, es el propio Presidente del Banco Central Europeo el que debe informar al Consejo General sobre las decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno¹⁰⁹².

La misión del Consejo General es mantener coordinadas las políticas monetarias de los dos grupos de Estados miembros, esto es, los que forman parte de la unión económica y monetaria y los que no han ingresado en esta fase del proceso de integración. Por esta razón, con el Consejo General se institucionaliza la presencia en el Banco Central Europeo de los Estados de la Unión Europea que no han adoptado la moneda común, y se mantiene cierta relación entre ambos grupos de países, con las miras puestas en la moneda única en todos los países de la Unión, pero su función no va más allá en la

¹⁰⁹⁰ Esto es, los once bancos centrales de los países de la zona euro más los bancos centrales de Dinamarca, Gran Bretaña, Grecia y Suecia. Los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden participar en las reuniones del Consejo General, pero sin derecho a voto (artículo 45.2 ESEBC).

¹⁰⁹¹ Así lo dispuso el artículo 123.3 TCE, que crea el Consejo General como órgano decisorio del Banco Central Europeo en caso “de que haya Estados miembros acogidos a una excepción, y hasta tanto los haya”.

¹⁰⁹² Artículos 47.4 ESEBC y 12.3 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

determinación de la política monetaria. Dentro de este carácter institucionalizador, el Consejo General goza de algunas funciones consultivas, de coordinación y de recopilación de información¹⁰⁹³ y, en particular, trabaja en su caso en los preparativos de la posible ampliación de la zona euro¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹³ El artículo 47 ESEBC determina la contribución del Consejo General en la recopilación de la información estadística referida en el artículo 5 ESEBC; en la elaboración de informes acerca de las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales citada en el artículo 15 ESEBC; en el establecimiento en las normas necesarias para normalizar procedimientos contables y de información relativos a las operaciones emprendidas por los bancos centrales nacionales, citadas en el artículo 26.4 ESEBC; en el establecimiento de las normas para la aplicación de la clave para la suscripción del capital del Banco Central Europeo, señalado en el artículo 29.4 ESEBC; y en las condiciones de contratación del personal del Banco Central Europeo referidas en el artículo 36 ESEBC. Por su parte, el artículo 12 del Reglamento interno del Banco Central Europeo determina que el Consejo de Gobierno dará la oportunidad al Consejo General de formular observaciones antes, además de algunos casos que constan en el artículo 47 ESEBC, adoptar dictámenes, recomendaciones en el ámbito estadístico, y el informe anual. Cuando el Comité Ejecutivo ponga en práctica actos jurídicos del Consejo de Gobierno o adopte, en virtud de los poderes en él delegados por el Consejo de gobierno, actos jurídicos previstos en el citado artículo 12.1 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, se dará al Consejo General la oportunidad de formular observaciones al respecto (artículo 13.1 Reglamento interno del Banco Central Europeo).

¹⁰⁹⁴ A este respecto, el artículo 47.3 ESEBC determina que el Consejo general debe contribuir a los preparativos necesarios para fijar irrevocablemente los tipos de cambio de las monedas de los Estados miembros acogidos a una excepción respecto de la moneda única de los Estados miembros no acogidos a excepción, de acuerdo con el procedimiento del artículo 123.5 TCE. El artículo 12 del Reglamento interno del Banco Central Europeo incluye la oportunidad de que el Consejo

Para el Consejo General el artículo 46.4 ESEBC establece un Reglamento interno propio, adoptado por él mismo y diferente del Reglamento interno del Banco Central Europeo¹⁰⁹⁵, lo que por otra parte se justifica por cuanto los componentes son diferentes en uno y otro caso. El mecanismo de convocatoria y funcionamiento es similar al del Consejo de Gobierno: la asistencia a las reuniones del Consejo General está limitada a sus miembros, a los miembros del Comité Ejecutivo, al Presidente del Consejo y a un miembro de la Comisión. El quórum requerido para la validez de las votaciones es de dos tercios de sus integrantes y, salvo las excepciones que consten en los Estatutos, las decisiones se toman por mayoría simple. El Reglamento interno prevé el fin de su aplicabilidad cuando, una vez se hayan cumplido las previsiones del Tratado, se disuelva el Consejo General.

El Reglamento interno del Banco Central Europeo¹⁰⁹⁶ prevé la constitución de los *Comités del Sistema Europeo de Bancos Centrales*, compuestos por representantes del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes, con el objeto de que colaboren en el trabajo del Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Consejo de Gobierno es el competente para formular el mandato de los Comités y nombrar a sus presidentes —que, por lo general, se prevé que sea el

General formule observaciones con anterioridad a que el Consejo de Gobierno adopte el dictamen del Banco Central Europeo relativo a los actos jurídicos comunitarios que se han de aprobar cuando se suprima una excepción.

¹⁰⁹⁵ El Consejo General aprobó el Reglamento del Consejo General del Banco Central Europeo el 1 de septiembre de 1998.

¹⁰⁹⁶ Artículo 9 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

representante del Banco Central Europeo—, y tanto el Consejo de Gobierno como el Comité Ejecutivo tienen potestad de solicitar a los Comités estudios sobre asuntos concretos.

En la práctica, la previsión anterior comporta que, de hecho, los Comités del Sistema Europeo de Bancos Centrales estén bajo la tutela del Comité Ejecutivo, responsable de la gestión ordinaria del Banco Central Europeo. Por ello, la intervención del Comité Ejecutivo es crucial a la hora de determinar sobre qué asuntos son consultados los comités, así como el perfil del análisis solicitado. Corrobora esta afirmación el hecho de que en el Reglamento se prevea que los informes que presenten los Comités al Consejo de Gobierno se entreguen por mediación del Comité Ejecutivo¹⁰⁹⁷, lo que dificulta la relación directa entre los Comités y el Consejo de Gobierno.

La previsión sobre el *Comité Monetario* que constaba en el Tratado Constitutivo fue mantenida por el TCE¹⁰⁹⁸. No se trataba propiamente de un órgano de gobierno del Sistema Europeo de Bancos Centrales, aunque sistemáticamente se encuentra —todavía ahora, pues a pesar de su disolución según lo previsto continúan las disposiciones en la ley— en el capítulo III del Título VII del TCE, dedicado a las disposiciones institucionales del Banco Central. Su

¹⁰⁹⁷ La excepción, prevista en el artículo 9.3 Reglamento del Banco Central Europeo, se contempla en el caso del Comité de Supervisión Bancaria, que no está obligado (lo cual no constituye una imposibilidad) a presentar informes por mediación del Comité Ejecutivo cuando sirva de foro para las consultas sobre cuestiones no relacionadas con las funciones de supervisión del Sistema Europeo de Bancos Centrales, establecidas en el Tratado y en los Estatutos.

¹⁰⁹⁸ Artículo 114.1 TCE.

disolución tuvo lugar con el inicio de la tercera fase de la unión monetaria, de acuerdo con la previsión legal¹⁰⁹⁹.

Al Comité Monetario le sustituyó un *Comité Económico y Financiero*¹¹⁰⁰, de carácter consultivo, con funciones de estudio y de supervisión. Sus miembros son designados por la Comisión, el Banco Central Europeo y los Estados miembros. El Tratado impone un máximo de dos miembros por cada uno de los Estados y organismos citados, pero el Consejo, en su Decisión de 21 de diciembre de 1998¹¹⁰¹, ha conformado un Comité integrado en su gran mayoría por personas relacionadas con el Sistema Europeo de Bancos Centrales: los Estados miembros, la Comisión y el Banco Central Europeo designan cada uno dos integrantes del Comité, pero en el caso de los Estados miembros los integrantes deben ser seleccionados entre dos grupos concretos de servidores públicos: uno entre los altos

¹⁰⁹⁹ Artículo 114.2 TCE.

¹¹⁰⁰ Artículo 114.2 TCE. El Comité Económico y Financiero debe emitir dictámenes a petición del Consejo o de la Comisión, o bien por iniciativa propia, destinados a dichas instituciones; seguir la situación económica y financiera de los Estados miembros y de la Comunidad e informar regularmente al Consejo y a la Comisión, en particular sobre las relaciones financieras con terceros países y con instituciones internacionales; colaborar en la preparación de los trabajos del Consejo en política económica y monetaria; y examinar la situación de los movimientos de capitales y la libertad de pagos en la Comunidad. Mientras haya Estados miembros acogidos a una excepción, el Comité supervisará la situación monetaria y financiera y el sistema general de pagos de dichos Estados miembros, e informará al respecto al Consejo y a la Comisión. Sus estatutos fueron aprobados por la Decisión del Consejo, de 31 de diciembre de 1998, *por la que se adoptan los estatutos del Comité Económico y Financiero*.

¹¹⁰¹ Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, *sobre las normas de desarrollo relativas a la composición del Comité Económico y Financiero*.

funcionarios de la Administración Pública, y otro entre los del banco central nacional, lo que de nuevo confiere, en principio, un sesgo monetario a un Comité con un mayor ámbito de análisis. La citada Decisión exige, por otra parte, que los miembros del Comité sean elegidos entre expertos que posean competencias notorias en el ámbito de la economía y de las finanzas.

*c. Los objetivos del Banco Central Europeo
y su jerarquía*

El Banco Central y el Sistema Europeo de Bancos Centrales nacen con un objetivo *principal* determinado por la ley: mantener la estabilidad de los precios, sin que defina la legislación comunitaria qué se entiende por estabilidad de los precios ni quien establece o evalúa cuándo dicho objetivo se ha cumplido¹¹⁰².

A este primer objetivo queda supeditado el segundo: apoyar las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2 TCE, apoyo que sólo tendrá lugar *sin perjuicio* del mantenimiento de la estabilidad de los precios¹¹⁰³. Los objetivos que se marcan las Comunidades en el artículo 2 TCE pasan, pues, a un segundo orden en importancia para el Banco Central Europeo que sólo debe, en su caso y cuando considere que no vulnera la primordial función de mantener la estabilidad de los precios, apoyar las políticas generales de las instituciones comunitarias. *Ad adversam*, cuando

¹¹⁰² Artículos 105.1 TCE y 2 ESEBC El Banco Central Europeo define la estabilidad de los precios como un incremento interanual de los precios de consumo inferior al 2%.

¹¹⁰³ Artículos 105.1 TCE y 2 ESEBC.

esté en peligro la estabilidad de los precios, ni el Banco Central Europeo ni el Sistema Europeo de Bancos Centrales pueden apoyar las políticas generales comunitarias, ni diseñar políticas monetarias propias para la consecución directa de los objetivos señalados en el artículo 2 TCE; esto es, promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida y la solidaridad entre los Estados miembros.

La ley impone, pues, una priorización de los objetivos del Banco Central Europeo. Como ha señalado PAÚL, esta previsión responde a la idea dotar de la máxima importancia a la lucha contra la inflación en la conducción de la política monetaria, puesto que supone el reconocimiento implícito de que la mejor contribución que puede hacer la política monetaria al crecimiento económico y a la creación de empleo no es otra sino asegurar la estabilidad de precios en el medio y largo plazo¹¹⁰⁴. Concepción sobre la inflación que, como hemos visto, está cuestionada desde la propia doctrina económica. No le falta razón a MARTÍN FERNÁNDEZ cuando hace ver que, con la priorización de los objetivos, se ha pretendido evitar los problemas que tradicionalmente se producen cuando una misma institución persigue simultáneamente y con igual ahínco diferentes objetivos que, a menudo, entran en conflicto¹¹⁰⁵. Se trata, en todo caso, como

¹¹⁰⁴ PAÚL, "La coordinación..." *cit.* pág. 69.

¹¹⁰⁵ El texto continúa. "Conflictos que no pueden sino mermar la credibilidad de la institución en su lucha contra la inflación y, en consecuencia, dificultar la consecución de la estabilidad de los precios".

ha señalado PAREJO, del sorteamiento de la dificultad y eventual contradicción en la acción a que conduciría una dispersión-heterogeneidad de las misiones¹¹⁰⁶.

No obstante, el problema no queda resuelto con la regulación de unos objetivos jerarquizados. De esta priorización de los objetivos del Banco Central Europeo —*lex imperfecta*, como la llama PAREJO¹¹⁰⁷—, pensada para la hipótesis de posibles conflictos, podría surgir la pregunta sobre qué órgano, legítimamente, es el competente en decidir cuándo existe una incompatibilidad real entre el mantenimiento de la estabilidad monetaria y la promoción de un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible, en las condiciones citadas en el artículo 2 TCE. No debería concebirse la incompatibilidad entre ambos objetivos de forma amplia por cuanto, llevando el razonamiento al extremo, cualquier política a favor del desarrollo, por poco importante que sea, incide de alguna manera —aunque pudiera ser insignificante— en la inflación y, por lo tanto, en prácticamente todos los casos, la búsqueda de la estabilidad monetaria conllevaría la no participación del Banco Central Europeo en los objetivos de la Unión.

Por lo tanto, el mandato del artículo 105 TCE encierra una ponderación entre ambos objetivos, de tal forma que el segundo se

MARTÍN FERNÁNDEZ, “El Banco Central...”, *cit.* pág. 79. Si bien es cierto que la existencia de conflictos puede incidir en la estabilidad de los precios, no creemos que deban conllevar obligatoriamente incidencia negativa sobre la credibilidad del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Los conflictos, por otra parte naturales en una organización de estas características, atentarían contra la credibilidad si fuesen mal resueltos.

¹¹⁰⁶ PAREJO, “El sistema...”, *cit.* pág. 80.

¹¹⁰⁷ *Ídem.*

aplique no exclusivamente cuando su desarrollo no incida en la estabilidad monetaria, sino también cuando esa incidencia sea inapreciable, o se encuentre en unos *márgenes aceptables* en relación con otros objetivos económicos de interés general. Siguiendo el tenor de la ley, puesto que no se prevé ningún tipo de determinación sobre qué cifras monetarias indican si se ha cumplido el objetivo principal del Banco Central Europeo, ni ningún criterio de evaluación sobre la consecución de la estabilidad de los precios, es el propio Banco Central Europeo el que, en estos momentos, decide cuáles son esos *márgenes aceptables*, lo que *de facto* le confiere toda la libertad para decidir en qué momento debe apoyar las políticas generales de la Unión y en qué circunstancias puede negarse a ello, justificándose en el fenómeno inflacionario.

El artículo 105.1 TCE incide en lo ya expuesto en el artículo 4 TCE respecto a las características del escenario económico que debe reinar en la Comunidad: una economía de mercado abierta y de libre competencia, “fomentando —añade el artículo 105.1 TCE— una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 4”. No se trata, por tanto, de que el artículo 105.1 TCE incorpore indicios de lo que debe entenderse —y debería entender el Banco Central Europeo— como estabilidad de la moneda, sino que menciona el marco no directamente intervencionista dentro del cual el Banco Central Europeo debe desarrollar su política monetaria y que es, como afirma MARTÍN FERNÁNDEZ, la única limitación de la independencia funcional de que disfruta el Banco Central Europeo¹¹⁰⁸. Apunta el artículo 105.1 TCE a los principios rectores que se señalan en el tercer apartado del artículo 4 TCE, y que deben merecer el respeto de las acciones económicas de los Estados

¹¹⁰⁸ MARTÍN FERNÁNDEZ, “El Banco Central...”, *cit.* pág. 81.

miembros y de la Comunidad: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas, y balanza de pago estable.

d. Las funciones del Banco Central Europeo

La función más característica en manos del Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, por la que cobró sentido su creación, es la de definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad¹¹⁰⁹, esto es, el manejo directo de la moneda única, una de las competencias económicas más relevantes de las que puede ser responsable un órgano comunitario. Por lo que cabe destacar, como ha puesto de manifiesto LINDE¹¹¹⁰, que junto a las instituciones citadas en el artículo 7 TCE —aquellas que tienen asignada la realización de las funciones de la Comunidad—, respecto a la política monetaria cobra un especial protagonismo otro órgano no contemplado en dicho artículo, el Banco Central Europeo.

Además de definir y ejecutar la política monetaria, el Sistema Europeo de Bancos Centrales es el encargado¹¹¹¹ de realizar operaciones de divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos. Asimismo, debe contribuir a una buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con

¹¹⁰⁹ Artículos 105.2 TCE y 3.1 ESEBC.

¹¹¹⁰ LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, *Introducción a la Unión Económica y Monetaria. Un análisis jurídico e institucional*. Colex, Madrid, 1999, pág. 57.

¹¹¹¹ Arts 105.2, 105.4 y 105.5 TCE y 3.1 y 3.3 ESEBC. Al respecto, cfr. PAPADIA y SANTINI, *La Banque centrale européenne... cit.* págs. 97 y ss.

respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.

En el caso del *régimen cambiario*, las normas europeas prevén, como hemos analizado ocurre habitualmente, la competencia compartida entre el órgano responsable de la política financiera y el Sistema Europeo de Bancos Centrales: mientras que en la regulación del régimen cambiario participan ambos órganos, la responsabilidad por la ejecución de la política cambiaria decidida —esto es, las decisiones de intervención en los mercados de divisas y la forma de llevar a cabo estas intervenciones— es responsabilidad exclusiva del Sistema Europeo de Bancos Centrales¹¹¹².

De esta forma, el artículo 111 TCE señala que el Consejo, sobre la base de una recomendación —como tal, no vinculante— del Banco Central Europeo o de la Comisión, y previa consulta al Banco Central y al Parlamento, es el encargado de celebrar acuerdos formales relativos a un sistema de tipos de cambio para la moneda comunitaria en relación con monedas no comunitarias, para lo que requiere unanimidad en su seno. A través de un procedimiento similar, el Consejo puede adoptar, ajustar o abandonar los tipos centrales de la moneda comunitaria en el sistema de tipos de cambio¹¹¹³, si bien en este caso se requiere mayoría cualificada del Consejo. En ambos casos, el TCE requiere que la consulta con el Banco Central Europeo —en el caso de que la recomendación no provenga de éste, sino de la Comisión— tenga lugar “con el fin de lograr un consenso compatible con el objetivo de estabilidad de precios”.

¹¹¹² LINDE DE CASTRO, “El funcionamiento...” *cit.* págs. 103-104.

¹¹¹³ Artículo 111.1 TCE.

En los casos en que no exista un sistema de tipos de cambio respecto a una o varias monedas no comunitarias el Consejo puede, bien sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta con el Banco Central Europeo, o bien sobre la base de una recomendación de este último —en cuyo caso no se requiere el parecer de la Comisión—, “formular orientaciones generales para la política de tipos de cambio respecto de estas monedas”, orientaciones que deben entenderse sin perjuicio del objetivo fundamental del Sistema Europeo de Bancos Centrales de mantener la estabilidad de los precios¹¹¹⁴.

Por lo tanto, en la negociación y celebración de acuerdos internacionales sobre un sistema de tipos de cambio entre el euro y otras monedas no comunitarias, así como en la adopción, ajuste o abandono de los tipos centrales del euro en el sistema de tipos de cambio, el Consejo se reserva en exclusiva la competencia, con la participación no vinculante del Banco Central Europeo. En este caso, la decisión no está condicionada al objetivo de la estabilidad de precios, pues la previsión del logro de un consenso compatible no puede entenderse como prioridad de las medidas antiinflacionarias y el Consejo, por unanimidad o mayoría cualificada según el caso, puede tomar las decisiones que considere oportunas al respecto aun con el desacuerdo del Banco Central Europeo. Este órgano cuenta con mayor libertad cuando no existe acuerdo, sino un sistema de tipos flotantes; en este caso, las *orientaciones generales para la política de tipos* que puede emitir el Consejo deben aplicarse siempre que no produzcan efectos inflacionistas.

¹¹¹⁴ Artículo 111.2 TCE.

Como en el caso de la posibilidad de conflicto entre los objetivos priorizados del Banco Central Europeo, no consta expresamente en el Tratado quién decide cuándo existe confrontación entre las orientaciones del Consejo y la estabilidad de los precios. Al respecto, realizando una interpretación extensiva y a falta de una asignación legal concreta de este carácter determinante y evaluador, debería entenderse que es el Banco Central Europeo el que realiza el análisis y toma la decisión, pues a este organismo el Tratado le ha asignado, en general, el objetivo de la lucha contra la inflación y, por tanto, el que con carácter general decide si se ha conseguido el objetivo de la estabilidad de los precios.

También reserva el Tratado al Consejo la negociación de acuerdos en materia de régimen monetario o de régimen cambiario con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo. Las modalidades de negociación deben garantizar que la Comunidad exprese una única posición. “Los acuerdos que se celebren con arreglo al presente apartado —expresamente indica la norma— serán vinculantes para las instituciones comunitarias, el Banco Central Europeo y los Estados miembros”¹¹¹⁵. En este caso, el papel de la Comisión es particularmente relevante: la recomendación exclusivamente puede provenir de ella, y debe garantizarse la asociación plena de la Comisión en estas negociaciones.

Si bien, con alguna participación del Banco Central Europeo, el diseño del régimen cambiario recae principalmente en el Consejo —lo que, por otra parte, es incontestable, por cuanto son las instituciones

¹¹¹⁵ Artículo 111.3 TCE.

de gobierno comunitario el que debe decidir acerca de la relación entre la moneda interna y las externas—, la ejecución de la política cambiaria es competencia exclusiva del Sistema Europeo de Bancos Centrales, pues el propio artículo 105.2 TCE señala como función básica que debe llevarse a cabo a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales la realización de las operaciones de divisas, de acuerdo con el régimen cambiario previsto en el artículo 111 TCE.

Como han puesto de manifiesto DEANE y PRINGLE, por vía del artículo 111 TCE, podría darse el caso de que, en determinadas circunstancias, el Banco Central Europeo pudiera ser llevado por el Consejo a intervenir en el mercado de divisas incluso cuando ello fuera inconsistente con el mantenimiento de la estabilidad de los precios¹¹¹⁶. Ello tendría lugar en las situaciones en que el Consejo se compromete a través del correspondiente acuerdo cambiario que, como hemos visto, es de su exclusiva competencia, y se dieran las condiciones establecidas entre las partes para la intervención del Banco Central Europeo, aun cuando ésta pueda afectar a la estabilidad de los precios. Queda por determinar cuál sería el método utilizado para dar esta instrucción, puesto que la ley no prevé el caso y *prohíbe* las instrucciones al Banco Central Europeo. Cabe, no obstante, pensar que puesto que los acuerdos válidamente firmados por el Consejo son vinculantes para todos los organismos comunitarios, el Banco Central Europeo debe realizar sin más la operación exigida —y no *instruida*— por el Consejo, aun —como se ha afirmado— cuando ésta produzca efectos inflacionarios.

Todavía no está resuelto el papel del Banco Central Europeo en la *supervisión de los sistemas financieros*, y en particular de la

¹¹¹⁶ DEANE y PRINGLE, *Bancos centrales*, cit. pág. 362.

actividad bancaria. La mención que al respecto tiene lugar en los tratados es muy amplia¹¹¹⁷, y de ella no se deriva la obligación de que el Banco Central Europeo asuma ese rol —lo que ha sido criticado por una parte de la doctrina¹¹¹⁸—, sino que su función es, por el momento, de mero colaborador. Por ello, a pesar de la importancia de este papel en los proyectos de regulación normativa del Banco Central Europeo, finalmente se conformó como una función secundaria¹¹¹⁹ lo que, a la postre, redundará en el fortalecimiento de su independencia. Debe tenerse en cuenta que, como hemos visto, la supervisión de los sistemas financieros no es una tarea intrínseca a la elaboración de la política monetaria, fundamento de los bancos centrales, si bien muchos de ellos tienen asignado este papel. Dentro del Sistema Europeo de Bancos Centrales, algunos de los bancos centrales nacionales, como es el Banco de España, realizan esta función, mientras que en otros casos, como ocurre en Alemania y Francia, la supervisión de los sistemas financieros está en manos de un órgano administrativo dependiente del correspondiente ministerio. Ésta ha sido, finalmente, la concepción que, al menos por el momento, ha prosperado en la construcción del Banco Central Europeo, aun cuando se ha puesto en evidencia la tensión que tiene lugar entre el impulso centralizador que surge del Banco Central Europeo y la resistencia a esa centralización que protagonizan algunas autoridades de supervisión de los Estados miembros del proceso de integración

¹¹¹⁷ Artículo 105.5 TCE, “El Sistema Europeo de Bancos Centrales contribuirá a la buena gestión de las políticas que lleven a cabo las autoridades competentes con respecto a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y a la estabilidad del sistema financiero”. En los mismos términos se expresa el artículo 3.3 ESEBC.

¹¹¹⁸ FERNÁNDEZ DE LIS, “Funciones y organización...” cit. pág. 34.

¹¹¹⁹ PAREJO, “El sistema europeo...” cit. pág. 82.

monetaria, con el objetivo de proteger los mercados financieros nacionales¹¹²⁰.

No obstante, la decisión definitiva no está tomada y el Tratado deja las puertas abiertas, en su artículo 105, a que el Consejo decida que el Banco Central Europeo lleve a cabo funciones específicas relativas a las políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros. Como señala PAREJO, es previsible que esta posibilidad, unida a la competencia consultiva del Banco Central Europeo respecto a la legislación comunitaria en la materia, proporcione la base para una expansión competencial progresiva en este terreno¹¹²¹.

Dentro de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales se echa en falta el carácter, intrínseco en las competencias de la banca central desde su origen, de actuar como prestamista de última instancia. Esta función es necesaria en casos de crisis de liquidez en los mercados, donde los bancos centrales actúan con capacidad ilimitada para emitir moneda nacional. Paradójicamente, como ha puesto de relieve LINDE¹¹²², mientras que esta función no se ha atribuido expresamente al Banco Central Europeo, se mantiene en las regulaciones particulares de los bancos centrales nacionales que, no obstante, carecen de política monetaria propia y no pueden emitir dinero por su cuenta, puesto que el derecho exclusivo de autorizar la

¹¹²⁰ LINDE DE CASTRO, LUIS MARÍA, “El Sistema Europeo de Bancos Centrales frente a la reforma del sistema monetario internacional”, en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La unión económica y monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000, págs. 37 y 38.

¹¹²¹ PAREJO, “El sistema...” *cit.* pág. 83.

¹¹²² LINDE DE CASTRO, “El funcionamiento...” *cit.* págs. 108 y 109.

emisión de billetes de banco corresponde al Banco Central Europeo¹¹²³. Por ello, los bancos centrales nacionales podrán actuar como prestamistas de última instancia siempre que, si necesitan emitir moneda, cuenten con la correspondiente autorización del Banco Central Europeo, al que, de esta forma, se le atribuye indirectamente —a través de las previsiones nacionales y no por la legislación que lo organiza— la regulación del carácter de prestamista de última instancia de los bancos centrales nacionales.

Las *funciones consultivas*¹¹²⁴ de las que disfruta el Banco Central Europeo, si bien cualitativamente menos importantes, son extensas. Por una parte, el Banco Central debe ser consultado sobre cualquier propuesta de acto comunitario comprendido en el ámbito de sus competencias. Previsión que no alcanza en exclusiva a las instituciones comunitarias: la obligación de consulta al Banco Central Europeo se extiende a las autoridades nacionales de los Estados miembros acerca de cualquier proyecto de disposición legal que entre en su ámbito de competencias¹¹²⁵: asuntos monetarios; medios de pago; bancos centrales nacionales; recogida, elaboración y distribución de estadísticas de ámbito monetario, financiero, bancario, de sistemas de pago y de balanza de pagos; sistemas de pago y liquidación; y normas aplicables a las entidades financieras, siempre que influyan significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros. Asimismo, los Estados miembros no participantes en la moneda única deben consultar con

¹¹²³ Artículo 106 TCE.

¹¹²⁴ Artículo 105.4 TCE y 4 ESEBC.

¹¹²⁵ Desarrolladas, como el resto de las condiciones de esta consulta, en la Decisión del Consejo, de 29 de junio de 1998, *relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales*.

el Banco Central Europeo cualquier proyecto de disposición legal que se refiera a los instrumentos de política monetaria. La consulta al Banco Central Europeo debe realizarse en la fase apropiada del procedimiento legislativo, de forma que la autoridad que haya tomado la iniciativa del proyecto de disposición legal cuente con el dictamen del Banco antes de adoptar una decisión sobre el contenido del citado proyecto.

Por otra parte, señala el Tratado, el Banco Central Europeo puede presentar dictámenes a las instituciones u organismos pertinentes o a las autoridades nacionales, acerca de materias que pertenezcan al ámbito de sus competencias¹¹²⁶; dicha previsión deja una puerta abierta a la consulta al Banco Central Europeo, incluso a iniciativa propia, en este tipo de materias.

Una función accesoria¹¹²⁷ que se asigna al Banco Central, y que se ve facilitada por su posición privilegiada en el análisis de los mercados y la correspondiente capacidad de obtener los datos, es la *de recopilación de información estadística*¹¹²⁸, labor por otra parte

¹¹²⁶ Artículo 105.4 TCE.

¹¹²⁷ Esta función consta solamente en los Estatutos, y no en el listado del TCE. Casi la totalidad del artículo, además, es alterable a través del procedimiento de modificación simplificada de los Estatutos del artículo 41 ESEBC. El propio artículo 5.2 ESEBC encarga a los bancos centrales nacionales ejecutar las funciones del artículo 5.1 ESEBC “en la medida de lo posible”.

¹¹²⁸ Artículo 5 ESEBC. En 1991, el Consejo había creado el Comité de estadísticas monetarias, financieras y balanza de pagos, cuya principal misión era asesorar a la Comisión en estas materias. En sus reuniones podía participar un representante del Comité de Gobernadores de los bancos centrales (Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 1991, *por la que se crea*

que es habitual en las funciones de la banca central, bien posicionada para recabar los datos necesarios en la definición de los valores estadísticos. A fin de cumplir las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco Central Europeo, asistido por los bancos centrales nacionales, recopila la información estadística necesaria, obteniéndola de las autoridades nacionales competentes o directamente de los agentes económicos¹¹²⁹. Para ello, el Banco Central Europeo coopera con las instituciones u organismos comunitarios, así como con las autoridades competentes de los Estados miembros o de terceros países y con organizaciones internacionales. El Banco Central Europeo, cuando sea necesario, debe contribuir a la armonización de las normas y prácticas que regulen la recopilación, elaboración y distribución de estadísticas en los sectores comprendidos dentro de los ámbitos de sus competencias.

un Comité de estadísticas monetaria, financieras y de balanza de pagos). Cinco años después se modificó la composición del Comité de estadísticas. Una de las razones de la modificación legislativa era incorporar tres representantes del Instituto Monetario Europeo (Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 1996, *que modifica la Decisión 91/115/CEE, por la que se crea un Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos*).

¹¹²⁹ Además de las normas mencionadas en adelante, es de aplicación la Orientación del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, *sobre los requerimientos de información del Banco Central Europeo en materia de estadísticas de balanza de pagos y posición de inversión internacional*, así como la Orientación del Banco Central Europeo, de 11 de mayo de 2000, *sobre las exigencias de información del Banco Central Europeo en materia de estadísticas de balanza de pagos, planilla de reservas internacionales y estadísticas de posición de inversión internacional*, que organiza la presentación de la información —obligaciones, plazos, forma...— ofrecida por los bancos centrales nacionales.

El precepto fue desarrollado en el Reglamento (CE) n° 2533/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, *sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo*. Por su parte, el Banco Central Europeo aprobó el Reglamento n° 2819/98, de 1 de diciembre, *relativo al balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias*¹¹³⁰. El Reglamento califica ampliamente la “población informadora real”, conformada por las instituciones financieras monetarias residentes en el territorio de los Estados miembros participantes, y les impone la obligación de presentar mensualmente la información estadística relativa a su balance, con el fin de elaborar periódicamente el balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias¹¹³¹.

Por último, aunque no en importancia, cabe destacar la función clásica de emisión de la moneda que caracteriza a la banca central. También el Banco Central Europeo disfruta del derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la

¹¹³⁰ Dicha norma fue modificada por el Reglamento (CE) n° 1921/2000 del Banco Central Europeo, de 31 de agosto de 2000, *por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2818/98 del Banco Central Europeo relativo a la aplicación de las reservas mínimas, y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2819/98 del Banco Central Europeo relativo al balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias*.

¹¹³¹ Es asimismo de aplicación al respecto la Orientación del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, *sobre el régimen jurídico de la contabilidad y la elaboración de informes en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, modificada el 15 de diciembre de 1999 y el 14 de diciembre de 2000.

Comunidad¹¹³², con independencia de que la ejecución corresponda al propio Banco Central Europeo o a los diferentes bancos centrales nacionales. Los Estados miembros, a través de sus respectivos bancos centrales nacionales, pueden realizar emisiones de moneda metálica, para las cuales es necesaria la aprobación del Banco Central Europeo en cuanto al volumen de emisión¹¹³³.

Por todo lo examinado hasta ahora, es difícil exagerar la importancia del monopolio de autorización de la emisión del dinero comunitario que detenta el Banco Central Europeo. El nacimiento de la Unión monetaria implica el traspaso absoluto de la capacidad de

¹¹³² Artículo 106.1 TCE y 16 ESEBC. Son varias las disposiciones que respecto a la emisión de euros ya sus requerimientos ha emitido el Banco Central Europeo, entre ellas la Decisión del Banco Central Europeo, de 7 de julio de 1998, *sobre las denominaciones, especificaciones, reproducción, canje y retirada de los billetes de banco denominados en euros*; la Recomendación del Banco Central Europeo, de 7 de julio de 1998, *sobre la adopción de medidas para intensificar la protección legal de los billetes y las monedas denominados euros*; la Orientación del Banco Central Europeo, de 26 de agosto de 1998, *sobre determinadas disposiciones relativas a los billetes de banco, denominados en euros*, modificado el 26 de agosto de 1999; y la Orientación del Banco Central Europeo, de 10 de enero de 2001, *por la que se adoptan determinadas disposiciones sobre el cambio de moneda en 2002*.

¹¹³³ Artículo 106.2 TCE. Con este objeto, los Estados miembros remiten anualmente al Banco Central Europeo las estimaciones del volumen de monedas metálicas que prevén emitir en el año siguiente. Al respecto, se han aprobado la Decisión del Banco Central Europeo, de 23 de diciembre de 1999, *sobre la aprobación del volumen de emisión de moneda metálica en el año 2000*, y la Decisión del Banco Central Europeo, de 14 de diciembre de 2000, *sobre la aprobación del volumen de emisión de moneda metálica en el año 2001*.

emitir moneda por parte de los Estados que forman esta Unión, es decir, la transferencia a un organismo supraestatal de la soberanía sobre la moneda¹¹³⁴, uno de los elementos clásicos del propio contenido del Estado. Con todo, una vez delegadas las responsabilidades en materia monetaria, la autorización de la emisión de moneda se transforma en un asunto de carácter más bien simbólico, por cuanto la definición y ejecución de la política monetaria comporta, obligatoriamente, la decisión acerca del dinero circulante.

2. POTESTADES Y FUNCIONAMIENTO DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

a. La potestad normativa

Para el cumplimiento de las competencias que tiene asignadas, el Banco Central Europeo tiene la capacidad de normar¹¹³⁵, esto es, de elaborar *reglamentos* “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 Estados del Sistema Europeo de Bancos Centrales, y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en el apartado 6 del artículo 107”. El primer caso se refiere a la primordial función del Sistema Europeo de Bancos

¹¹³⁴ No hay discusión en la doctrina en que el nacimiento de la moneda única afecta directamente a la soberanía del Estado. De esta manera, BETANCOR, “La posición del Banco Central Europeo...”, *cit* pág. 277;

¹¹³⁵ Artículos 110 TCE y 34 ESEBC.

Centrales, la de definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad. El resto de casos comprenden la capacidad del Banco Central Europeo de exigir que las entidades de crédito establecidas en los Estados miembros mantengan unas reservas mínimas en las cuentas del propio Banco y en los bancos centrales nacionales, la función de garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes, y la posibilidad de supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras, con excepción de las compañías de seguros.

No cabe ninguna duda de que, cuando nos referimos a los actos normativos del Banco Central Europeo, estamos hablando de ley comunitaria. El reglamento elaborado por el Banco Central tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. También son obligatorias en todos sus elementos y para todos sus destinatarios sus *decisiones*. El Banco Central puede tomarlas “para el ejercicio de las funciones encomendadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales por el presente Tratado y por los Estatutos de Sistema Europeo de Bancos Centrales”. En el resultado, no hay diferencia entre los reglamentos y las decisiones que elabora el Banco Central y aquéllos emitidos por las instituciones comunitarias en el ámbito de sus competencias. Hay diferencia, y muy importante, en su procedimiento de elaboración, pues en el caso de la normativa monetaria se obvian todos los pasos y mecanismos propios de la ley comunitaria, y que constan en el Capítulo 2 del Título I de la Quinta Parte del Tratado¹¹³⁶.

¹¹³⁶ Sobre el ordenamiento jurídico comunitario cfr., en general, ALONSO, RICARDO, *Derecho comunitario*. Ceura, Madrid, 1994; .; MENGOZZI, PAOLO, *Derecho comunitario y de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid, 2000; LOUIS, *El ordenamiento jurídico... cit.*; SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ ANDRÉS; GONZÁLEZ VEGA, JAVIER A.; y FERNÁNDEZ PÉREZ, BERNARDO,

La prueba de que, formal y sustancialmente, estamos hablando de instrumentos legales de idéntica naturaleza —esto es, los mismos reglamentos y las mismas directivas en ambos casos—, lo demuestra el hecho de que el artículo 110.2 TCE señale que los artículos 253 a 256 del Tratado son de aplicación a los reglamentos y las decisiones adoptados por el Banco Central Europeo. Estos artículos se refieren a la conclusión de los reglamentos, directivas —éstas se escapan de las posibilidades del Banco Central— y decisiones en cuya preparación han participado instituciones comunitarias. Estos actos deben ser motivados, y los reglamentos se publicarán en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o a los veinte días de su publicación. Las decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación. Se trata, por lo tanto, como afirma MENGOZZI, de actos homólogos a los comunitarios¹¹³⁷.

Se trata, por tanto, de una potestad normativa, materialmente acotada, para cuya ejecución el Banco Central Europeo no necesita de habilitación específica, ni ningún tipo de autorización, por lo que está ausente cualquier control que no sea el jurisdiccional¹¹³⁸. La diferencias entre los actos normativos emitidos por el Banco Central Europeo y los emitidos por las instituciones comunitarias

Introducción al Derecho de la Unión Europea. Eurolex, Madrid, 1999; MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Trivium, Madrid, 1997.

¹¹³⁷ MENGOZZI, *Derecho comunitario...* cit. pág. 112.

¹¹³⁸ PAREJO, “El Sistema...” cit. pág. 83. Los reglamentos del Banco Central Europeo son adoptados por el Consejo de gobierno y firmados en su nombre por el Presidente (artículo 17.1 Reglamento interno del Banco Central Europeo).

competentes es que en el primer caso únicamente intervienen los órganos del Banco Central Europeo, y en el segundo caso deben activarse los mecanismos comunitarios generales, a través de los procedimientos especificados en el Tratado.

El Reglamento interno del Banco Central Europeo prevé que el Consejo de Gobierno pueda delegar sus poderes normativos en el Comité Ejecutivo para la aplicación de sus reglamentos, para lo cual en éste deben especificarse las materias objeto de aplicación, así como los límites y alcance de los poderes delegados¹¹³⁹. Tanto el Consejo de Gobierno como el Comité Ejecutivo pueden, por su cuenta y en su ámbito de competencias, adoptar las decisiones que consideren oportunas¹¹⁴⁰.

Los reglamentos y las decisiones no son los únicos instrumentos jurídicos que la ley pone a disposición del Banco Central Europeo. Al igual que ocurre con otros entes comunitarios, el Banco Central puede, asimismo, formular instrumentos de otra naturaleza: las *recomendaciones* y los *dictámenes*. Ni las recomendaciones ni los dictámenes pueden ser vinculantes. Las recomendaciones deben estar motivadas, y pueden ser adoptadas tanto por el Consejo de Gobierno como por el Comité Ejecutivo, en sus respectivos ámbitos de competencia¹¹⁴¹. El último inciso del artículo 110.2 —y su correspondiente correlación en el artículo 34.2

¹¹³⁹ Artículo 17.3 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

¹¹⁴⁰ Artículo 17.4 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

¹¹⁴¹ Artículo 17.4 Reglamento interno del Banco Central Europeo. El artículo prevé una excepción: las recomendaciones sobre derecho comunitario derivado citadas en el artículo 42 TCE, que deben ser adoptadas por el Consejo de Gobierno.

ESEBC— otorga al Banco Central la capacidad de decidir hacer públicos sus decisiones, recomendaciones y dictámenes.

La competencia general para la adopción de los dictámenes es del Consejo de Gobierno¹¹⁴². Incluso en este caso, la norma prevé que, en circunstancias excepcionales, y salvo que al menos tres gobernadores expresen su deseo de que el Consejo de Gobierno conserve la competencia sobre la aprobación de los dictámenes concretos, el Comité Ejecutivo pueda adoptar los dictámenes del Banco Central Europeo, en consonancia con las observaciones formuladas por el Consejo de Gobierno y teniendo en cuenta la contribución del Consejo General.

El Reglamento interno del Banco Central Europeo, siguiendo las indicaciones de los Estatutos¹¹⁴³, prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno adopte *orientaciones*, “para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales”. La norma reglamentaria exige que sean motivadas, y únicamente existe la obligación de traducir aquellas orientaciones destinadas a la publicación. También estas orientaciones pueden ser objeto, como en el caso de los reglamentos, de delegación en el Comité Ejecutivo para su aplicación, con los mismos requisitos que en aquel caso se exigen¹¹⁴⁴.

¹¹⁴² Artículo 17.5 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

¹¹⁴³ Artículo 17.2 Reglamento interno del Banco Central Europeo y artículo 12.1 ESEBC.

¹¹⁴⁴ Artículo 17.3 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

Por otra parte, los Estatutos y el Reglamento¹¹⁴⁵ contemplan la adopción de *instrucciones* por parte del Comité Ejecutivo, instrumento a través del cual el Comité Ejecutivo pone en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. A diferencia de las orientaciones, la norma reglamentaria no prescribe la motivación de las instrucciones.

Nula es la referencia del TCE, y muy somera la del ESEBC, respecto a las orientaciones e instrucciones y, por ello, no está clara su naturaleza jurídica. El ESEBC señala que el Consejo de Gobierno adoptará las *orientaciones y decisiones* necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al Sistema Europeo de Bancos Centrales; que el Comité Ejecutivo impartirá decisiones a los bancos centrales para poner en práctica la política monetaria; y que la actuación de los bancos centrales nacionales debe ajustarse a las orientaciones e instrucciones del Banco Central Europeo. Son las principales referencias que, al respecto, pueden encontrarse en el ESEBC.

Una primera interpretación parece concluir en que no eran necesarios otros actos jurídicos además de los citados en los artículos 110 TCE y 34 ESEBC, cuya estructura parece determinar un *numerus clausus* de instrumentos jurídicos de los que puede valerse el Banco Central Europeo para realizar sus competencias, pues establece el régimen de cada uno de ellos, esencial para la vigencia del principio de seguridad jurídica. El hecho de que el derecho originario no se refiera con más detalle a las orientaciones ni a las instrucciones,

¹¹⁴⁵ Artículo 17.6 Reglamento interno del Banco Central Europeo y artículo 14.3 ESEBC.

sumado al sentido general de ambos términos y a la utilización de éstos junto con otros sin marcar ninguna distinción —como cuando se refiere, en el artículo 12 ESEBC, a *orientaciones y decisiones*— indican que la voluntad de los Estatutos no era crear un instrumento jurídico diferente, sino utilizar los ya existentes por parte del Consejo de Gobierno y del Comité Ejecutivo para orientar o impartir instrucciones, en el campo de sus respectivas competencias.

No obstante, una vez el Reglamento interno, en una primera interpretación del derecho originario en uso de su capacidad reglamentaria, ha individualizado ambos términos como instrumentos jurídicos específicos, y los órganos del Banco Central Europeo los han utilizado en su potestad directora, debe tenerse en cuenta que, como ha puesto de manifiesto LINDE¹¹⁴⁶, el Reglamento sólo es competente de regular las orientaciones y las instrucciones si se conciben como instrumentos normativos en el marco de la potestad de autoorganización, y sus únicos destinatarios pueden ser órganos del Sistema Europeo de Bancos Centrales —en general, los bancos centrales nacionales—. De otro modo, el Reglamento interno se extralimitaría en sus funciones, que son —como señala el artículo 12.3 TCE— la organización interna del Banco Central Europeo y de sus órganos rectores. Las orientaciones e instrucciones deben, por ello, entenderse como instrumentos de organización interna del Sistema Europeo de Bancos Centrales, de carácter puramente administrativo, sin que puedan obligar a terceros.

Por otra parte, el ESEBC se refiere a la posibilidad de adoptar orientaciones por parte del Consejo de Gobierno, a la capacidad del Comité Ejecutivo de impartir instrucciones a los bancos centrales

¹¹⁴⁶ LINDE, *Introducción a la Unión... cit.* pág. 81.

nacionales, y a la posibilidad de que el Banco Central Europeo emita tanto unas como otras. Una interpretación literal debe concluir en que, en el ámbito de sus competencias, el Consejo de Gobierno puede utilizar ambos instrumentos, tanto las orientaciones como las instrucciones, en tanto que el Comité Ejecutivo, salvo en los ámbitos en que el Consejo de Gobierno haya delegado válidamente en aquél, únicamente podrá utilizar las instrucciones para la realización de sus funciones¹¹⁴⁷.

b. *La potestad inspectora*

Además de la potestad normativa, la ley ha dotado al Banco Central Europeo de la capacidad de inspeccionar y, como veremos, sancionar el incumplimiento de sus reglamentos y decisiones. En este caso, la inspección y la sanción, como ocurre en muchas administraciones supervisoras, son propuestos y ejecutados por el mismo órgano pero, a diferencia de aquéllas, no cuentan con un procedimiento de revisión ante un órgano superior, externo al propio Banco Central.

En el caso de inspección por el inicio de un proceso investigador a una empresa, el Banco Central Europeo o el banco nacional competente, según el caso, pueden solicitar la prestación de asistencia de las autoridades de los Estados miembros con carácter preventivo. Las obligaciones de dichas autoridades también cuentan

¹¹⁴⁷ Cabe añadir que, de acuerdo con el artículo 17.8 del Reglamento interno, los principios del Reglamento nº 1 del Consejo de 15 de abril de 1958 se aplicarán a los actos jurídicos del Banco Central Europeo contemplados en el artículo 34 de los Estatutos, esto es, reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, no así orientaciones e instrucciones.

con su obligación de no hacer: ninguna autoridad de un Estado miembro puede sustituir al Banco Central Europeo o al banco nacional competente, según el caso, en su apreciación acerca de la necesidad de realizar una investigación¹¹⁴⁸.

Son numerosos los ejemplos en que la ley asigna al Banco Central Europeo capacidad de inspeccionar información cedida por terceros. En cuanto a la aplicación de las reservas mínimas, el Reglamento del Consejo correspondiente¹¹⁴⁹ señala que el Banco Central Europeo puede recabar de las entidades de crédito, obligadas en virtud del artículo 19.1 ESEBC al mantenimiento de unas reservas mínimas en el Banco Central, la información necesaria para la aplicación de las citadas reservas, y que tiene derecho a verificar la exactitud y calidad de la información que le proporcionen las instituciones para demostrar el cumplimiento de las exigencias de reservas mínimas¹¹⁵⁰. El artículo 3 del Reglamento n° 2157/199 del

¹¹⁴⁸ Artículo 4 Reglamento n° 2157/1999 del Banco Central Europeo.

¹¹⁴⁹ Reglamento (CE) n° 2531/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, *relativo a la aplicación de las reservas mínimas por el Banco Central Europeo*, artículo 6.

¹¹⁵⁰ El artículo 6 de dicho Reglamento determina que el derecho a la verificación de los datos incluye la facultad de exigir la presentación de documentos, examinar los libros y registros de las instituciones, obtener copias o extractos de dichos libros o registros, y solicitar explicaciones escritas o verbales, y prevé la asistencia del Estado miembro participante donde se encuentren los locales de la institución para el caso de que ésta obstaculice la recogida o verificación de la información; dicha asistencia incluye la facilitación del acceso a los locales de la institución inspeccionada. Por otra parte, el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 2818/98 del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, *relativo a la aplicación de las reservas mínimas*, señala que el derecho a verificar la exactitud y calidad de la información facilitada por las entidades para

Banco Central Europeo, ampliando la capacidad al respecto adoptada por el Reglamento nº 2532/98 del Consejo sobre los poderes atribuidos al Banco Central Europeo y al banco central nacional competente para llevar a cabo la investigación oportuna, señala que éstos “incluirán el derecho a recabar datos, así como el derecho a realizar registros sin notificación previa a la empresa, con el fin de obtener toda la información posible sobre la presunta infracción”.

c. La potestad sancionadora

Como corolario de la potestad inspectora, el Tratado consagra la capacidad sancionadora del Banco Central Europeo, que ha sido recogida —con la misma brevedad que otras de sus características, a pesar de la importancia de la potestad— por el ESEBC. Dentro de los límites y en las condiciones que adopte el Consejo a través de la oportuna vía legal, el Banco Central está autorizado a imponer multas y pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con sus obligaciones respecto de los reglamentos y decisiones del Banco Central Europeo¹¹⁵¹.

demostrar su cumplimiento de las exigencias de reservas será ejercido por los bancos centrales nacionales participantes, sin perjuicio del derecho del Banco Central Europeo a ejercer dicho derecho por sí mismo. Dicha norma fue modificada por el Reglamento (CE) nº 1921/2000 del Banco Central Europeo, de 31 de agosto de 2000, *por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2818/98 del Banco Central Europeo relativo a la aplicación de las reservas mínimas, y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2819/98 del Banco Central Europeo relativo al balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias.*

¹¹⁵¹ Artículo 110.3 TCE y 34.3 ESEBC.

En este sentido, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 2532/98, de 23 de noviembre de 1998, *sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones*, donde estableció los principios y procedimientos relativos a la imposición de sanciones, previendo que en otras normas figuraran las penalizaciones por infracciones específicas en materias concretas. De esta forma, las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de reservas mínimas impuestas se recogen en el Reglamento (CE) nº 2531/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, *relativo a la aplicación de las reservas mínimas por parte del Banco Central Europeo*.

En cuanto a los límites, el Reglamento fija unos máximos que puede imponer, en su potestad sancionadora, el Banco Central Europeo¹¹⁵², y señala que éste, para determinar si procede imponer una sanción y a qué cuantía debe ascender, debe guiarse por el principio de proporcionalidad, y tener en cuenta, cuando proceda, las circunstancias del caso¹¹⁵³.

¹¹⁵² En cuanto a las multas, el límite superior es de 500.000 euros; respecto a los pagos coercitivos, el límite máximo es de 10.000 euros por día de infracción, y por un período máximo de seis meses a partir de la notificación de la decisión a la empresa (artículo 2.1 Reglamento 2532/98 del Consejo).

¹¹⁵³ Tales como la buena fe; la gravedad de los efectos de la infracción; la repetición, frecuencia o duración de la infracción por parte de la empresa; los beneficios obtenidos por la empresa en razón de la infracción; la dimensión económica de la empresa o las eventuales sanciones impuestas anteriormente por otras autoridades a la misma empresa, por los mismos hechos (artículo 2.3 Reglamento 2532/98) del Consejo.

El Reglamento determina el procedimiento sancionador, que puede ser iniciado por el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo, de oficio o a propuesta del banco central nacional en cuya jurisdicción se haya producido la infracción, o adoptada de oficio por éste último banco central¹¹⁵⁴, y la empresa sancionada tiene derecho a solicitar una revisión de la decisión del Comité Ejecutivo por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo. Los ingresos procedentes de las sanciones impuesta por el Banco Central Europeo ingresan en sus arcas. Las decisiones sancionadoras del Banco Central Europeo pueden ser revisadas, de acuerdo con el procedimiento general, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, lo que excluye cualquier tipo de revisión administrativa por parte de un órgano externo al propio que ha realizado la inspección y propuesto la sanción.

El Reglamento 2532 del Consejo preveía que fuera el propio Banco Central Europeo el que regulara, a través de los mecanismos normativos de los que está dotado para ello, la forma en que debían imponerse las sanciones. Fruto de la previsión fue la aprobación por el Banco Central Europeo del Reglamento (CE) n° 2157/1999, de 23 de septiembre de 1999, *sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones*¹¹⁵⁵. Para asegurar un único

¹¹⁵⁴ El procedimiento se establece en los artículos 4, 5 y 6 del Reglamento 2532/98. El derecho a tomar la decisión de iniciar el procedimiento sancionados expira un año después de que la existencia de dicho incumplimiento llegue a conocimiento del Banco Central Europeo o del banco central nacional en cuya jurisdicción se hubiera producido el mismo o, en caso de infracción continuada, cinco años después de que la infracción haya cesado.

¹¹⁵⁵ Modificado en un aspecto sobre el archivo de las actuaciones por parte de los bancos centrales nacionales o el Banco Central Europeo (artículo 9.5

procedimiento de infracción contra la misma empresa basado en los mismos hechos, el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo y el banco central nacional competente deben informarse y haberse consultado recíprocamente con anterioridad a la adopción de la decisión de iniciar un procedimiento sancionador.

El procedimiento¹¹⁵⁶, con vistas en los derechos de los afectados, prevé que el Banco Central, con la notificación de los cargos a la empresa correspondiente, señale un plazo para que ésta presente por escrito sus alegaciones, o incluso que éstas tengan lugar en audiencia oral; dicho plazo no podrá ser menor de treinta días hábiles. A la empresa se le garantiza el derecho a recibir asistencia letrada durante el transcurso del procedimiento de infracción, así como —una vez haya sido notificada— a acceder a todos los documentos y demás material recopilado por el Banco Central Europeo o el banco central nacional competente, que sirva de material probatorio de la infracción alegada, salvo aquellos que se

Reglamento 2157/1999 del Banco Central Europeo) por el Reglamento (CE) nº 985/2001 del Banco Central Europeo, de 10 de mayo de 2001, *por el que se modifica el reglamento BCE/1999/4 sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (BCE/2001/4)*.

¹¹⁵⁶ Artículos 5 y 6 Reglamento nº 2157/1999 del Banco Central Europeo. El citado Reglamento prevé en su artículo 10 un procedimiento abreviado para los casos de infracciones leves, cuya sanción no puede exceder de 25.000 euros. Asimismo, el artículo 11 de dicho Reglamento crea un procedimiento exclusivamente para el caso de incumplimiento de la obligación de las reservas mínimas, caracterizado principalmente por la brevedad de los plazos.

consideren confidenciales en relación con terceros, con el Banco Central Europeo o con el banco central nacional competente¹¹⁵⁷.

El Banco Central Europeo debe establecer la forma en que ha de efectuarse el pago de la sanción; previa consulta con las autoridades nacionales de supervisión competentes, y teniendo en cuenta el interés legítimo de la empresa a la protección de sus intereses comerciales, así como cualquier interés particular, decide acerca de la publicación de su decisión o de información relacionada con ella en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas¹¹⁵⁸.

Las sanciones impuestas por el Banco Central Europeo deben guardar todas las garantías de las que debe disfrutar el administrado en un Estado de Derecho, y que alcanzan tanto al procedimiento sancionador como a su resultado, y más teniendo en cuenta las peculiaridades del proceso sancionados. El propio Banco Central Europeo considera esta garantía de defensa de terceros en el procedimiento seguido para determinar la sanción aplicable, “de conformidad con los principios generales del Derecho y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en esta materia, en particular la jurisprudencia referente a las facultades de investigación de la Comisión Europea en el ámbito del

¹¹⁵⁷ Artículo 7 Reglamento n° 2157/1999 del Banco Central Europeo. Se incluye en esta categoría, en particular, los documentos y otros materiales que contengan información relativa a los intereses comerciales de otras empresas o documentos internos del Banco Central Europeo, del banco central nacional competente, de otras instituciones u organismos comunitarios o de los bancos centrales nacionales, tales como notas, borradores o documentos de trabajo.

¹¹⁵⁸ Artículo 9 Reglamento n° 2157/1999 del Banco Central Europeo.

derecho de la competencia”¹¹⁵⁹, pero tal previsión tiene lugar en un reglamento de su producción, y se echa en falta una determinación de estas garantías de rango legal.

*d. Los instrumentos para la aplicación
de las políticas del Banco Central Europeo*

Para la consecución de sus objetivos, durante los años anteriores a la introducción de la moneda única se debatió sobre la *estrategia de política monetaria* que el nuevo Banco Central Europeo debía seguir¹¹⁶⁰. Los bancos centrales de los principales países desarrollados habían desarrollado sus actuaciones principalmente por medio de dos procedimientos diferentes: las estrategias clásicas de inspiración monetaria, como las que mantenía el *Bundesbank*, y las más novedosas estrategias de objetivos directos de inflación, seguida principalmente por el Banco de Inglaterra y a la que en los últimos años se habían adherido otros bancos centrales, como el Banco de España¹¹⁶¹. Finalmente, el debate se saldó con la

¹¹⁵⁹ Considerando nº 5 del Reglamento nº 2157/1999 del Banco Central Europeo.

¹¹⁶⁰ Cfr., en general, PAPADIA y SANTINI, *La Banque centrale européenne...* cit. págs. 115 y ss; SMITS, *The European Central Bank...* cit. págs. 223 y ss. En particular, sobre los instrumentos de política monetaria usados por el Banco Central Europeo, cfr. MENKHOFF, LUKAS, *Geldpolitische Instrumente der Europäischen Zentralbank. Eine Analyse unter den Aspekten Effizienz, Wettbewerbsneutralität und Dezentralität*. Deutscher Sparkassenverlag, Stuttgart, 1996.

¹¹⁶¹ Cfr. MARTÍN FERNÁNDEZ, MIGUEL, “Un balance del inicio de la política monetaria única”, EN LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR,

asunción por parte del Banco Central Europeo de una estrategia de política monetaria asentada en dos pilares, y que contenía elementos de una y otra visión.

Por una parte, se centró la atención en los agregados monetarios y crediticios y la asignación de un papel destacado al dinero, por cuanto se considera que la inflación es en última instancia el resultado de una disponibilidad excesiva de dinero para adquirir un número limitado de bienes y servicios. Como efecto de este papel del dinero, el crecimiento de la oferta monetaria se mide en un valor de referencia cuantitativo, un agregado monetario, conocido como M₃¹¹⁶², que utiliza el Consejo de Gobierno en el análisis y la presentación de su política monetaria.

Por otra parte, para el diseño de la política monetaria el Banco Central Europeo tiene en cuenta la valoración, basada en un amplio conjunto de información, de las perspectivas sobre la evolución de los precios y de los riesgos que amenazan la estabilidad en la zona euro. Para ello, utiliza variados indicadores económicos que facilitan

La unión económica y monetaria: balance y perspectivas. Colex, Madrid, 2000, pág. 23 y ss.

¹¹⁶² El M₃ mide el volumen de efectivo en circulación, los depósitos a corto plazo en entidades de crédito y otras entidades financieras, y los valores emitidos por ellas que devengan intereses a corto plazo. Técnicamente se define como la suma del efectivo en circulación y los activos en poder de los residentes en la zona euro distintos de las administraciones públicas. El agregado se seleccionó después de realizar diversos estudios y pruebas empíricas, que permitieron estimar que el M₃ mantenía una relación de estabilidad a medio plazo con el gasto de la economía y que, por tanto, podía ser útil para valorar los riesgos inflacionistas latentes. MARTÍN FERNÁNDEZ, "Un balance..." *cit.* pág. 24.

información sobre el comportamiento futuro de los precios, tales como los tipos de cambio, los tipos de interés a largo plazo, los salarios, la política fiscal, o las encuestas realizadas con el objetivo de conocer el nivel de confianza de empresas y consumidores.

En el marco de esta amplia estrategia de política monetaria toma sus decisiones el Banco Central Europeo, y para su ejecución cuenta con las herramientas de política monetaria propias de la banca central. Entre ellas, las que facilitan la gestión de la liquidez de las entidades de crédito, esto es, las operaciones principales de financiación¹¹⁶³, las operaciones de financiación a más largo plazo¹¹⁶⁴, la facilidad marginal de crédito y de depósito¹¹⁶⁵ y las operaciones de ajuste¹¹⁶⁶; y los depósitos obligatorios que las instituciones de crédito deben mantener en los bancos centrales nacionales, llamados coeficientes de caja¹¹⁶⁷.

¹¹⁶³ Utilizadas para proporcionar suficiente liquidez al sistema bancario y marcar la orientación general de la política monetaria. Se realizan con frecuencia semanal y vencimiento a dos semanas.

¹¹⁶⁴ Como las anteriores, utilizadas para inyectar liquidez, pero con frecuencia mensual y vencimiento a tres meses.

¹¹⁶⁵ La facilidad marginal de crédito permite a las entidades financieras obtener liquidez a un día a cambio de la presentación de activos de garantía; la facilidad de depósito les ofrece a estas mismas entidades realizar depósitos a un día.

¹¹⁶⁶ Pueden tener lugar ocasionalmente, cuando se desee regular la situación de liquidez en el mercado y controlar los tipos de interés, en particular con el objeto de suavizar los efectos de fluctuaciones de liquidez inesperadas sobre dichos tipos.

¹¹⁶⁷ Reservas mínimas que el Banco Central Europeo exige a las entidades de crédito que mantengan, con el fin de estabilizar la demanda de dinero dirigida a los bancos comerciales. Cada entidad financiera debe mantener un determinado porcentaje de los depósitos de sus clientes en una cuenta

En relación con lo anterior, los dos principales instrumentos utilizados por la banca central para la ejecución de sus estrategias monetarias son el tipo de interés y el tipo de cambio¹¹⁶⁸. En el caso europeo, fue la gestión de los tipos de interés lo que exigió la construcción de un marco operativo específico, porque la gestión del tipo de cambio tenía lugar a través de los mercados de divisas, los bancos centrales nacionales y los bancos comerciales¹¹⁶⁹. Para la gestión del tipo de interés, el Banco Central Europeo puso en marcha un sistema de transferencias de pago conocido como TARGET¹¹⁷⁰,

del Eurosistema, lo que al mismo tiempo sirve para estabilizar los tipos de interés del mercado monetario. La posibilidad de que el Banco Central Europeo exija el mantenimiento de estas reservas mínimas en las cuentas del propio Banco o en la de los bancos centrales nacionales está prevista en el artículo 19 ESEBC. Corresponde al Consejo de Gobierno establecer las indicaciones para el cálculo de las reservas mínimas, y en casos de no cumplimiento el Banco Central Europeo está legitimado para imponer las sanciones correspondientes. El régimen jurídico aplicable al mantenimiento de las reservas mínimas se encuentra, principalmente, en el Reglamento (CE) n° 2531/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, relativo a la aplicación de las reservas mínimas por el Banco Central Europeo; el Reglamento (CE) n° 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones, y el Reglamento (CE) n° 2818/98, del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, relativo a la aplicación de las reservas mínimas.

¹¹⁶⁸ En general, cfr. SMITS, *The European Central Bank... cit.* págs. 223 y ss.

¹¹⁶⁹ LINDE DE CASTRO, LUIS MARÍA, "El funcionamiento del Banco Central Europeo: un balance provisional y perspectivas", en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE; MELLADO PRADO, PILAR (dirs.), *El futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam, ¿qué?* Colex, Madrid, 1999, pág. 98.

¹¹⁷⁰ Acrónimo en inglés de "Transferencia urgente automatizada transeuropea para la liquidación bruta en tiempo real" (en inglés,

que conecta los quince sistemas de pagos nacionales con el mecanismo de pagos del Banco Central Europeo, lo que consigue transferir sumas de dinero entre los países de la Unión en un tiempo mínimo.

En cuanto a la gestión del tipo de cambio, fruto de los acuerdos alcanzados en las cumbres de Florencia y Dublín, el Consejo Europeo aprobó en Ámsterdam la Resolución de 16 de junio de 1997 *sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria*. En ella se estableció un mecanismo de tipos de cambio, que sustituyó al Sistema Monetario Europeo, y que empezó a funcionar el 1 de enero de 1999, al inicio de la tercera fase de la unión económica y monetaria. El nuevo mecanismo vinculó al euro las monedas de los Estados que no formaran parte de la eurozona¹¹⁷¹, y prescribió que debía fijarse un tipo central respecto del euro para la moneda de cada Estado miembro fuera de la eurozona que participara en el mecanismo de cambio, con un margen de fluctuación del 15% aproximadamente en torno a los tipos centrales. El mecanismo de tipo de cambios fue conocido como MTC II.

Transeuropean Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer). Al respecto, se ha emitido la Orientación del Banco Central Europeo, de 26 de abril de 2001, *sobre el sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (Target)*.

¹¹⁷¹ Si bien la resolución señalaba expresamente que “la participación de los Estados miembros que no pertenezcan a la zona del euro en el mecanismo de tipos de cambio será voluntaria”, a continuación expresaba que “no obstante, cabe esperar que los Estados miembros acogidos a una excepción de integren en el mecanismo. El Estado miembro que no participe en el mecanismo desde el principio podrá incorporarse a él posteriormente” (artículo 1.6 Resolución del Consejo Europeo de 16 de junio de 1997).

La propia resolución preveía un acuerdo entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no formaran parte de la eurozona con el objetivo de establecer los procedimientos de funcionamiento del mecanismo cambiario. Dicha previsión se materializó en el Acuerdo de 1 de septiembre de 1998, *entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro, por el que se establecen los procedimientos operativos para un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria*¹¹⁷². En el acuerdo se insistió —en la misma tónica que la Resolución de 16 de junio de 1997— en que el MTC II debía funcionar sin perjuicio del objetivo fundamental del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales no pertenecientes a la zona euro de mantener la estabilidad de los precios.

El Acuerdo, destinado a salvaguardar la cohesión del mecanismo de tipo de cambios, prevé la intervención coordinada en el mercado de divisas del Banco Central Europeo y de los

¹¹⁷² Los bancos centrales nacionales eran, en aquel momento, los de Dinamarca, Grecia, Gran Bretaña y Suecia. Tras la decisión del Consejo de 19 de junio de 2000, que suprimía la excepción establecida para Grecia, este instrumento fue corregido por el Acuerdo de 14 de septiembre de 2000 entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro *por el que se modifica el Acuerdo de 1 de septiembre de 1998 por el que se establecen los procedimientos operativos para un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria*. Dicha reforma excluía al banco de Grecia de ser parte en el Acuerdo con los bancos centrales sobre el MTCII desde el 1 de enero de 2001.

correspondientes bancos centrales nacionales. El Acuerdo establece mecanismos de cooperación reforzada entre la banca nacional de los Estados miembros; siempre por iniciativa de los Estados miembros que no participen en la zona euro, y atendiendo a las circunstancias de cada caso, se puede acordar el establecimiento de vínculos cambiarios más estrechos, así como instaurar formalmente márgenes de fluctuación más estrechos que el normal.

CAPÍTULO III

**El Banco Central Europeo
como banco central independiente:
las garantías de su autonomía
sin el suficiente grado de control**

1. LAS GARANTÍAS DE LA INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

a. El alcance de la credibilidad

El análisis realizado sobre la organización y funcionamiento del Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales sólo tiene sentido si se pone en relación con su carácter independiente, que se defenderá en las siguientes páginas. Una institución con funciones y potestades públicas tan importantes como las que hemos visto, propias del Banco Central Europeo, no asombra, por sí misma, en la compleja organización actual del poder público. Lo que, en su caso, puede alarmar es que una institución de estas características funcione cuando existe una grave quiebra en su relación con el resto del poder público, esto es, en su legitimación democrática con el Estado constitucional. Una vez analizado la organización y el funcionamiento del Banco Central Europeo en relación con las garantías de su autonomía, cabrá concluir en el carácter independiente del Banco Central Europeo no porque así lo denomine explícitamente como tal la ley, sino porque como tal está configurado en sus normas organizadoras.

En efecto, la doctrina ha afirmado que “el Tratado de la Unión Europea contiene una declaración formal y solemne de independencia del Banco Central Europeo”¹¹⁷³, aun cuando en dicho Tratado en ningún momento menciona el término “independencia” en relación con el Banco Central Europeo o el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Esta palabra encabeza, en todo caso, el artículo 7 del ESEBC¹¹⁷⁴, si bien a continuación dicho artículo determina qué debe entenderse por independencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales: en el ejercicio de las facultades conferidas por el Tratado y los estatutos, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ningún miembro de sus órganos rectores, deben recabar o aceptar instrucciones procedentes de instituciones u organismos comunitarios, o algún Gobierno de los Estados miembros, así como de ningún otro organismo. Correlativamente, insiste dicho artículo, tanto las instituciones y organismos comunitarios como los Gobiernos de los Estados miembros deben respetar este principio y, por lo tanto, comprometerse a no tratar de influir sobre los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo o de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

Como ha puesto de manifiesto la doctrina¹¹⁷⁵, la autonomía del Banco Central sólo cobra sentido cuando se la relaciona con las

¹¹⁷³ GONZÁLEZ IBÁN, “Los bancos...” *cit.* pág. 50. De “declaración formal de independencia” la trata asimismo LINDE (*El sistema político... cit.* pág. 99).

¹¹⁷⁴ Se utiliza el término independencia en otros documentos oficiales comunitarios, como en la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1993, *sobre la independencia de los bancos centrales nacionales en la perspectiva de las fases segunda y tercera de la unión económica y monetaria*.

¹¹⁷⁵ PAREJO, “El Sistema...” *cit.* pág. 84.

funciones de este órgano: se consagra la autonomía del Banco Central exclusivamente para un adecuado desarrollo de sus funciones. Por lo tanto, no es en la expresa mención a la independencia donde cabe fundamentar el carácter independiente del Banco Central Europeo, sino en su configuración jurídica, esto es, en su capacidad de acción y los elementos puestos a su disposición para su desempeño, que hemos analizado hasta el momento, y en las garantías de su máxima autonomía, a lo que van a destinarse las páginas siguientes.

Cabe recordar en esta sede todo lo ya adelantado sobre las razones, defendidas por una parte de la doctrina económica y recogidas en no pocas legislaciones de todo el mundo, acerca de la *independencia* de los bancos centrales y su necesidad de conseguir la *credibilidad* suficiente para el cumplimiento de su objetivo, la estabilidad monetaria. En general, también respecto al Banco Central Europeo se entiende que con las disposiciones vigentes, que evitan que la actuación de los órganos políticos condicionen y limiten las posibilidades reales de un control monetario autónomo, se beneficia su capacidad para afrontar la lucha contra la inflación¹¹⁷⁶. De la misma manera, también respecto al Banco Central Europeo se habla —adaptando el término inglés *transparency*— de *transparencia*, no en el sentido de control democrático, sino en el citado de fomentar su credibilidad ante los sujetos económicos públicos y privados a través de los oportunos mecanismos de razonamiento de las decisiones tomadas en su seno.

La credibilidad del Banco Central Europeo, tal y como está concebida, engloba tres aspectos de su actividad: la publicación

¹¹⁷⁶ MARTÍN FERNÁNDEZ, “El Banco...”, *cit.* pág. 81.

periódica de los estados financieros consolidados del Eurosistema¹¹⁷⁷ y de los informes sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales¹¹⁷⁸, la presentación de los correspondientes informes a las instituciones de la Unión, y las comparecencias ante el Parlamento Europeo. Como puede observarse, tampoco la credibilidad del Banco Central Europeo proviene de la previsión legal, o la toma de conciencia del órgano, del deber propio de un Estado democrático de rendir cuentas ante las instituciones adecuadas y, con ello, ante el ciudadano europeo, sino que es debida a la voluntad de colaborar en un clima de confianza por parte del mercado internacional hacia las actuaciones del Banco Central, y que beneficiará la capacidad del Banco Central Europeo para convencer que sus actuaciones irán destinadas a salvaguardar el valor de la moneda.

Por lo tanto, es de aplicación a la base que fundamenta la configuración independiente del Banco Central Europeo el cuerpo mayoritario de doctrina económica que relaciona la *independencia* de la banca central y la *credibilidad* necesaria para cumplir su objetivo. Así lo afirmó el propio Parlamento Europeo, para quien “la independencia de un banco central es una garantía importante se su

¹¹⁷⁷ Siguiendo el mandato del artículo 15.2 ESEBC, el Banco Central Europeo publica semanalmente estos estados financieros, donde se reflejan las transacciones monetarias y financieras efectuadas por el Eurosistema durante la semana anterior. Es el Comité Ejecutivo el que aprueba y manda publicar los estados financieros semanales consolidados, de acuerdo con el artículo 16.2 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

¹¹⁷⁸ Informes que, de acuerdo con el artículo 15.1 ESBC, deben elaborarse y publicarse con periodicidad al menos trimestral; la competencia para la aprobación y publicación de los informes trimestrales recae sobre el Comité Ejecutivo (artículo 16.2 Reglamento interno del Banco Central Europeo).

credibilidad”¹¹⁷⁹. Para PAÚL, el hecho de que se elimine la sospecha de interferencias políticas en el diseño e instrumentación de la política monetaria única es un factor que acrecienta dicha credibilidad¹¹⁸⁰; *a sensu contrario*, el control político podría interferir —al menos respecto al futuro— en el manejo de la política monetaria, lo que atentaría contra el concepto de *credibilidad* que se solicita para el Banco Central Europeo. A lo que hay que añadir, como ha insistido un sector de la doctrina¹¹⁸¹, que la juventud del Banco Central Europeo obliga a que este ente deba construirse una reputación y, de esa forma, buscar su propia credibilidad, entendida siempre como no interferencia de los poderes públicos.

Un apartado en general relacionado con la credibilidad del Banco Central Europeo es la publicación de sus decisiones y el acceso público a los documentos y archivos del Banco. Con todo, la credibilidad no incorpora —a diferencia de lo que debería ser un verdadero control democrático— la necesidad de que sus actas sean públicas, siquiera cuando ya han transcurrido los acontecimientos objeto de análisis en el seno de los órganos del Banco Central Europeo y sus debates carecen, en el momento de hacerse públicos, de efecto directo sobre la política monetaria. En contraposición con este parecer, el artículo 23 del Reglamento interno del Banco Central Europeo¹¹⁸² determina que las actas de los órganos encargados de la adopción de decisiones del Banco Central Europeo y de cualquier

¹¹⁷⁹ Considerando C de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1993, *sobre la independencia de los bancos centrales nacionales en la perspectiva de las fases segunda y tercera de la unión económica y monetaria*.

¹¹⁸⁰ PAÚL, “La coordinación...” *cit.* pág. 69.

¹¹⁸¹ MORATA, *cit.* pág. 334.

¹¹⁸² En su versión modificada de 22 de abril de 1999.

comité o grupo creado por ellos serán confidenciales, salvo que el Consejo de Gobierno autorice al presidente a hacer públicos los resultados de sus deliberaciones¹¹⁸³. Una interpretación literal del precepto concluye no ya sólo que queda fuera de los poderes públicos cualquier averiguación sobre estos documentos, sino que ni siquiera los propios órganos pueden tomar la decisión de hacer públicas sus conclusiones sin la autorización del Presidente.

Pero, con la entrada en vigor del Reglamento interno, el objeto del alto grado de confidencialidad no se limita únicamente a las actas de los órganos decisores o consultivos, sino incluso a cualquier documento proveniente del Banco Central Europeo. En virtud del citado artículo, todos los documentos redactados por el Banco Central Europeo son confidenciales, salvo que el Consejo de Gobierno decida lo contrario. La norma general prevista es que deban transcurrir treinta años para que los documentos conservados en los archivos del Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Europea, del Instituto Monetario Europeo y del Banco Central Europeo se pongan a disposición del público, y únicamente para casos especiales le está permitido al Consejo de Gobierno reducir este periodo. A falta de previsión al respecto, la consideración sobre el grado de especialidad del caso corresponde al propio Consejo de Gobierno.

¹¹⁸³ En lo que respecta particularmente al Consejo General, el artículo 8 del Reglamento interno del Consejo General del Banco Central Europeo determina que las actas del Consejo General y de cualquier grupo o comité que aborde asuntos de su competencia serán confidenciales, salvo que el Consejo General autorice al Presidente a hacer públicos los resultados de sus deliberaciones. Todos los documentos redactados por estos mismos entes son asimismo confidenciales, salvo que el Consejo General decida lo contrario.

Las precauciones del Reglamento interno son exageradamente amplias, pero no deja de ser cierto que no ha regulado estos delicados aspectos autónomamente, sino que obtiene un anclaje legal en el ESEBC. El único caso particular que el ESEBC contempla respecto a la confidencialidad es el referido a las reuniones del Consejo de Gobierno, el cual podrá hacer públicos los resultados de sus deliberaciones¹¹⁸⁴; pero el artículo 34.3 ESEBC incluye un privilegio más amplio que debe ser examinado con detenimiento: “El Banco Central Europeo —señala dicho artículo— podrá hacer públicos sus decisiones, recomendaciones y dictámenes”.

No puede entenderse la previsión sin las excepciones derivadas de la aplicación del principio de publicidad de las normas. Los Reglamentos deben ser publicados en todo caso¹¹⁸⁵, y las decisiones, recomendaciones y —en menor medida— dictámenes de los que puedan extraerse obligaciones o puedan crear derechos o su perspectiva deben hacerse públicos, lo que es diferente a publicarlos. El Banco Central puede decidir —como, de hecho, ha decidido¹¹⁸⁶—

¹¹⁸⁴ Artículo 10.4 ESEBC.

¹¹⁸⁵ La publicación de los Reglamentos en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas es obligatorio por el artículo 254, aplicable también en el caso que nos ocupa en virtud del artículo 34.2 ESEBC.

¹¹⁸⁶ Decisión del Banco Central Europeo, de 10 de noviembre de 2000, *sobre la publicación de determinados actos e instrumentos jurídicos del Banco Central Europeo*. En esta decisión se hace constar que “el Banco Central Europeo juzga muy importante dar mayor transparencia al marco normativo del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En consecuencia, los actos e instrumentos jurídicos adoptados por el Banco Central Europeo deben ponerse a disposición del público para su conocimiento general, aun cuando ello no venga impuesto por las disposiciones del TCE”.

publicar en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas actos que no está obligado a publicar, lo que no guarda relación con una supuesta exención de hacer públicos los actos en los casos mencionados. Debe recordarse que, en el caso de la normativa comunitaria desarrollada por las instituciones, algunas directivas y las decisiones no necesitan de publicación en el diario oficial¹¹⁸⁷, lo que no significa que no sean públicas.

El artículo 23 del Reglamento interno del Banco Central Europeo conduce a una norma del propio Banco Central Europeo —anterior a la última versión del citado Reglamento— los pormenores sobre la publicidad de sus consideraciones y documentos. Se trata de la Decisión del Banco Central Europeo de 3 de noviembre de 1998, *relativa al acceso público a los documentos y archivos del Banco Central Europeo*. A pesar de que en los considerandos de dicha decisión se cita al ESEBC, así como los repetidos llamamientos institucionales realizados a favor de una mayor transparencia en el proceso de decisión comunitario, que refuerza el carácter democrático de las instituciones, la confianza del público en la Administración y el acercamiento de la Comunidad a sus ciudadanos¹¹⁸⁸, la normativa sobre el acceso público a los

¹¹⁸⁷ Artículo 254.3 TCE.

¹¹⁸⁸ La Decisión hace referencia al Acta final del Tratado de la Unión Europea, a los Consejos Europeos de Birmingham, Edimburgo y Conpenhage, y a las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo sobre el acceso público a los documentos (616/PUBAC/F/IJH de 20 de diciembre de 1996), sólo aplicable al Instituto Monetario Europeo —y, por analogía, al Banco Central Europeo— en relación con los documentos administrativos. Abundando en los considerandos éstos realizan un genérico llamamiento al interés legítimo de los ciudadanos “en la

documentos y archivos del Banco Central Europeo es sumamente parca y reticente a la liberalización de la información.

Debe hacerse notar que la regulación de la publicidad de los documentos del Banco Central Europeo es excepcional. El artículo 255 TCE, norma general, concede el derecho a todo ciudadano de la Unión, así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio en un Estado miembro, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con las limitaciones que determine el Consejo por motivos de interés público o privado. A pesar de que existe una capacidad amplia por parte del Consejo para determinar las condiciones de accesibilidad a los documentos públicos, el principio general es reconocer el derecho del administrado.

En el caso del Banco Central Europeo ocurre lo contrario, sin que quepa suponer ninguna necesidad de un mayor secreto en sus deliberaciones que en las que se realiza en el seno de las instituciones europeas. La Decisión de 3 de noviembre de 1998 prevé únicamente el acceso a los documentos administrativos, que califica de “cualquier registro, sea cual sea su soporte, que contenga datos disponibles y que esté relacionado de manera directa con la organización y funciones del Banco Central Europeo”¹¹⁸⁹. Para su obtención organiza un complicado y lento proceso, en el que sale perjudicada la voluntad

organización y funcionamiento de las instituciones y organismos subvencionados con fondos públicos”.

¹¹⁸⁹ Artículo 1 Decisión del Banco Central Europeo de 3 de noviembre de 1998. El concepto se extiende asimismo a los documentos relacionados con la organización y funcionamiento del Instituto Monetario Europeo. El procedimiento general para el acceso a la información se encuentra en los artículos 2-5 de la citada Decisión.

del interesado en acceder a la información. Las solicitudes de los documentos deben ser realizadas siempre por escrito, a cargo del interesado¹¹⁹⁰, y el Banco Central Europeo no debe conceder el acceso cuando “su difusión pueda poner en peligro: la protección del interés público, en particular de la seguridad pública, las relaciones internacionales, la estabilidad monetaria y de los tipos de cambio, las actuaciones judiciales y las inspecciones e investigaciones; la protección del individuo y de la intimidad; la protección de los derechos de propiedad intelectual y del secreto comercial, bancario e industrial; la protección de los intereses financieros del Banco Central Europeo; la protección de la confidencialidad solicitada por la persona física o jurídica que proporcionó cualquier información contenida en el documento o exigida por la legislación aplicable a esta persona”.

Son éstas condiciones amplias que dotan al Banco Central Europeo, último decisor en la Administración Pública acerca de la accesibilidad a los documentos, de enormes facultades para denegar las solicitudes de información. La Decisión prevé que el Banco Central responda las solicitudes de información en el plazo de un mes, pero si ello no ocurre se entiende que la solicitud ha sido denegada¹¹⁹¹. En el caso de denegación, expresa o tácita, el interesado

¹¹⁹⁰ Para el acceso al documento administrativo, el solicitante puede bien consultarlo directamente en los locales del Banco Central Europeo, o bien a través de la copia que el banco remite, a costa del solicitante. Se exige una tasa de diez euros por las copias de documentos impresos que superen las cien páginas en total, más 0,05 euros por cada página adicional.

¹¹⁹¹ El Director de Relaciones Exteriores del Banco Central Europeo es el responsable de informar por escrito al solicitante de la aprobación o denegación de la solicitud. En el caso de denegación, deben indicarse los

debe realizar una solicitud de confirmación, sobre la que decide directamente el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo. Este órgano cuenta con un mes de plazo desde la recepción de la confirmación, pero también el silencio administrativo juega en contra del interesado que, si no recibe la respuesta en este plazo, debe estimar rechazada la petición¹¹⁹² y únicamente le resta abierto el recurso ante el Defensor del Pueblo y la vía jurisdiccional.

*b. La autonomía del Banco Central Europeo:
las garantías orgánicas*

Como hemos analizado, las posibilidades de clasificación de las condiciones que determinan el grado de autonomía son varias, y en particular respecto al Banco Central Europeo se ha propuesto una diversidad de categorías¹¹⁹³. Una de las clasificaciones más utilizadas, aunque en principio excesivamente esquemática, es la que diferencia entre la autonomía institucional y la funcional¹¹⁹⁴; la autonomía institucional se referiría al sistema legal de protección del Banco frente a presiones de órganos externos, en particular de instancias políticas, mientras que la autonomía funcional haría referencia a las

motivos que justifican la decisión; por supuesto, esta última garantía no tiene lugar en caso de la denegación tácita prevista en la Decisión.

¹¹⁹² Cuando se trate de una denegación expresa, también en este caso deben indicarse los motivos en que se basa la decisión.

¹¹⁹³ Así, BETANCOR, “La posición del Banco Central Europeo...”, *cit* pág. 273, y *Las Administraciones independientes*, *cit*.

¹¹⁹⁴ MARTÍN FERNÁNDEZ, “El Banco...” *cit*. págs. 80-81. Propiamente, este autor utiliza los términos de independencia *institucional* e independencia *funcional*.

disposiciones que “dotan a la institución de la capacidad operativa necesaria para ejecutar eficazmente la política monetaria”¹¹⁹⁵.

Una clasificación más elaborada es la que se incluye en la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 1993, en su recomendación a los Estados miembros con el objeto de que ajustaran las legislaciones reguladoras de sus bancos centrales nacionales a los criterios de *independencia* establecidos en Maastricht. Dicha Resolución diferenciaba entre *independencia institucional* en la definición y ejecución de la política monetaria, que debía evitar toda instrucción externa; la *independencia funcional*, que exige libertad en la toma de decisiones sobre la utilización de los instrumentos de política cambiaria; *independencia personal*, que debe estar asegurada especialmente a través de una duración suficiente del mandato de los responsables de la toma de decisiones; y la *independencia material*, en particular en el ámbito presupuestario, que —considera el Parlamento— es necesaria para contrarrestar la posibilidad de que se ejerzan presiones indirectas¹¹⁹⁶. Es ésta una clasificación en la que, con leves matices generalmente terminológicos, coincide una buena parte de la doctrina, que se ha utilizado en este mismo trabajo con el objetivo de examinar las garantías generales de la autonomía de los bancos centrales, y que puede ser de utilidad para analizar las garantías de la autonomía del Banco Central Europeo.

¹¹⁹⁵ *Ibidem*, pág. 81.

¹¹⁹⁶ Apartado 1 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1993, *sobre la independencia de los bancos centrales nacionales en la perspectiva de las fases segunda y tercera de la unión económica y monetaria*.

Entre las denominadas *garantías institucionales*, aquellas destinadas a dotar de protección legal a la independencia y a la capacidad jurídica del Banco Central Europeo, podemos encontrar, principalmente:

Capacidad jurídica

Como hemos visto, el Banco Central Europeo —no así el Sistema Europeo de Bancos Centrales— tiene personalidad propia en virtud del artículo 107.2 TCE al tiempo que, como señala el artículo 9 ESEBC, debe disponer en cada uno de los Estados miembros de la capacidad jurídica más amplia concedida a las personas jurídicas con arreglo al respectivo Derecho nacional; en particular, debe poder adquirir o vender la propiedad mobiliaria e inmobiliaria y ser parte en actuaciones judiciales. La personalidad, como escribe PAREJO, es soporte del pertinente *status* singular y diferenciado y, por tanto, del correspondiente ordenamiento particular autónomo¹¹⁹⁷.

Nótese que la capacidad jurídica del Banco Central no es por fuerza uniforme en la Unión, de tal manera que puede tener permitido una capacidad de obrar más limitada en unos Estados que en otros. Pero el Estatuto le garantiza la capacidad jurídica más amplia que puede concederse a una persona jurídica en cada Estado, así como la capacidad de compraventa y la legitimidad activa y pasiva frente al juez. Lo que, por otra parte, tiene su contraprestación en la reparación de daños, pues de acuerdo con los artículos 35.3 ESEBC y 288 TC, la Comunidad está obligada a reparar los daños causados por el Banco Central Europeo o por sus agentes en el ejercicio de sus

¹¹⁹⁷ PAREJO, “El Sistema...” *cit.* pág. 86.

funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. Los daños que puedan causar los distintos bancos nacionales se tratarán con arreglo a su respectiva legislación.

Protección legal máxima de su estatuto

No sólo, como hemos visto, de las normas generales que se prevén en el Tratado se nutre la configuración jurídica del Banco Central Europeo, sino que se le ha dotado de un estatuto específico propio, directamente incardinado al derecho originario¹¹⁹⁸. Como se ha puesto de relieve¹¹⁹⁹, y salvando el hecho de que es más que dudoso que pueda hablarse de una Constitución Europea¹²⁰⁰, lo cierto

¹¹⁹⁸ *Ibidem*, pág. 84.

¹¹⁹⁹ BETANCOR, “La posición del Banco Central Europeo...”, *cit.* pág. 270.

¹²⁰⁰ Desde temprano, algunos autores han defendido la existencia de una Constitución europea, que estaría conformada principalmente por los Tratados constitutivos y de adhesión, y de la que el Tribunal de Justicia garantizaría el cumplimiento (v. gr., LOUIS, JEAN-VICTOR, *El ordenamiento jurídico comunitario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991, págs. 75-81). La idea de Constitución empleada, critica RUIPÉREZ, es incompleta al estar reducida al papel de la Constitución como fuente de fuentes del Derecho, cuando los contenidos de una Constitución son mucho más amplios y requiere de un proceso constituyente de legitimación (RUIPÉREZ, JAVIER, *La “Constitución europea” y la teoría del poder constituyente...* *cit.* págs. 99 y ss). En el mismo sentido, afirma LLOPIS en su análisis sobre el concepto de Constitución en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que “se puede decir que los Tratados han creado un nuevo orden jurídico —el comunitario— que guarda una simetría sorprendente con figuras existentes en el orden constitucional (...). Es algo que tanto la doctrina como el

es que la protección legal del Estatuto del Banco Central es la máxima que puede darse en el nivel comunitario. Se incluye como protocolo al Tratado —el propio artículo 107.4 TCE indica la inclusión de los Estatutos como protocolo anejo a esta norma—, y el valor jurídico es el mismo que el del Tratado. La misma sistemática de la ley parece indicar hacia esta protección máxima del Estatuto del Banco Central Europeo; el artículo 110 TCE, v. gr., a la hora de determinar sobre qué funciones puede elaborar reglamentos el Banco Central Europeo, en vez de referirse a las que constan en el mismo Tratado —como, por otra parte, sería lógico—, reenvía a las listadas en los Estatutos. Esta regulación esculpida en el Tratado contiene un significado político del que cabe dejar constancia: se aparta de las manos de las instituciones comunitarias con capacidad general para legislar la posibilidad de modificar aquellos aspectos del funcionamiento del órgano que no respondan a lo esperado o a lo deseado.

Esta particular naturaleza jurídica de las normas organizadoras del Banco Central Europeo confiere una excesiva protección a todas las cuestiones, hasta las más nimias, que afectan a dicho órgano, lo que políticamente se explica por las especiales

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han señalado reiteradamente. Pero también es cierto que detrás de esta noción no se encuentra una auténtica Constitución europea aunque ése sea muchas veces el término empleado. La razón es que el verdadero sentido de “constitución” —si unimos las nociones de Constitución y de Estado— comporta el recurso a una asamblea constituyente y la posterior ratificación por el pueblo que, como tal, se daría una verdadera Constitución” (LLOPIS CARRASCO, RICARDO MIGUEL, *Constitución europea: un concepto prematuro. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto de “carta constitucional básica”*. Tirant lo Blanch-Polo Europeo Jean Monnet, Valencia, 2000, pág. 243).

circunstancias que han rodeado la unión monetaria y la voluntad de los Estados en asegurar todos los detalles relacionados con ésta. Así, los acuerdos tomados alrededor de la singular aprobación de los Tratados en la Unión Europea no pueden ser modificados sino en los términos previstos en los propios Tratados, con lo cual los Estados se aseguran su participación, en la más autorizada de sus representaciones, en las discusiones intergubernamentales, por lo que cualquier cambio permanece en la esfera de su control.

Pero, indirectamente, de la inclusión del protocolo en el TCE deriva un mayor ahondamiento en la autonomía del Banco Central, frente al que no caben contrapesos en el juego político; a diferencia de lo que ocurre, en general, con los bancos centrales, cuya *constitucionalización* —como hemos visto— todavía es temprana y poco extendida, los legislativos cuentan, en general, con la posibilidad de cambiar el estatuto de autonomía del banco central correspondiente¹²⁰¹. De esta forma, el banco central se ve en la necesidad de hacer valer su autonomía sin menoscabar las obligaciones de control y transparencia democrática y el parlamento, en caso de que lo considere conveniente, mantiene la potestad de dar marcha atrás en el particular estatuto otorgado.

En el caso del Banco Central Europeo dicha presión, como hemos visto, no puede existir. Ninguna institución comunitaria puede actuar contra las decisiones políticas, siempre que también sean legales, del Banco Central Europeo. Pero lo realmente grave es que el propio Parlamento no puede ejercer ningún cambio sobre el

¹²⁰¹ Y que, como se ha analizado, forma parte del conjunto de medidas que pueden legitimar un banco central independiente. Cfr. LASTRA, *Central banking and... cit.* pág. 20.

estatuto del Banco Central. Como ha señalado BETANCOR, en el caso del Banco Central Europeo “se rompe la tradicional conexión entre el banco central y el Parlamento (...). Ciertamente, es un refuerzo de la independencia, pero a costa de prescindir de un mecanismo de “compensación” del que se pudiera hacer uso —con las cautelas y garantías precisas— para modificar el estatuto y proceder a su adecuación a las cambiantes circunstancias e incluso, el deficiente funcionamiento del banco en la persecución de su objetivo”¹²⁰².

No es en absoluto criticable —al contrario, y en este texto así se ha defendido— que los fundamentos de un órgano de la importancia del banco central se encuentren en la norma jerárquicamente superior de cualquier ordenamiento jurídico. Lo que no debería aceptarse sin más, por no ser propio de un Estado constitucional, es que esta norma superior regule absolutamente todos los detalles que rigen la organización y funcionamiento del órgano, y que no determine los necesarios mecanismos de control del órgano correspondiente. En primer lugar, porque el papel de la norma superior en el ordenamiento no es la regulación de los mínimos; en segundo lugar porque no se explica que los parlamentos democráticos no puedan adaptar estas condiciones —petrificadas en sus mínimos en la norma de más alto rango jerárquico— a los procesos concretos, lo que en definitiva es una de sus funciones; y en tercer lugar, porque los mecanismos de control democrático deben constituir una parte importante de la regulación fundamental de cualquier órgano constitucional.

La situación se agrava desde el momento en que se observa que la particular naturaleza del Tratado dificulta enormemente su

¹²⁰² BETANCOR, “La posición del Banco Central Europeo...”, *cit* pág. 270.

modificación. Introducir cambios sustantivos en los Tratados comunitarios, a nadie escapa, es extremadamente difícil por la cantidad y diversidad de opiniones, propuestas e intereses con que hay que tratar y poner de acuerdo. Cualquier ley nacional en un nivel superior del orden jerárquico cuenta en general con más facilidades para su reforma, desde el momento en que su ámbito no está limitado por un instrumento de compromiso internacional como son los Tratados comunitarios¹²⁰³.

Las reformas en el Tratado requieren la unanimidad de todos los Gobiernos de los Estados miembros, ratificación por parte de todos los Parlamentos nacionales y, en varios casos, de acuerdo con la naturaleza de la alteración y el derecho interno, referéndum popular. Sólo en el ámbito constitucional pueden situarse cuestiones concretas en un nivel de similar complejidad en cuanto a su modificación, pero en muchos casos la modificación constitucional en los países miembros es ampliamente más abordable que la de los Tratados comunitarios, y además pocas son las Constituciones que prevén en su articulado la regulación, directa o indirecta, de las características del banco central. Por ello, varios autores hablan de la protección o naturaleza constitucional del estatuto del Banco Central Europeo¹²⁰⁴; el sentido de la expresión es representativo de la dificultad de este tipo de reformas, aunque propiamente no pueda hablarse, por el momento, de un Derecho constitucional europeo.

La modificación de los estatutos del Banco Central Europeo, por su naturaleza jurídica, requiere del procedimiento de reforma de

¹²⁰³ MARTÍNEZ DALMAU, "Control, legitimidad democrática y autonomía..."
cit. pág...

¹²⁰⁴ PAPADIA y RUGGIERO, *cit.* pág. 69.

los protocolos a los Tratados. Debe señalarse que el ESEBC prevé un mecanismo “simplificado” de modificación de algunos artículos de los Estatutos¹²⁰⁵. Todos ellos se refieren a modos de operar del Banco y cuestiones accidentales¹²⁰⁶, ninguno entra en el campo de la regulación de los órganos que conforman el Banco Central ni en las garantías de su autonomía, y en todo caso siempre es necesaria la participación del propio Banco, esto es, el ente que sería objeto directo de la reforma legal. Corresponde al Consejo decidir acerca de la modificación, y existe una diferencia de calidad en el inicio del procedimiento dependiendo de si la recomendación de la reforma proviene del Banco Central Europeo o de la Comisión; cuando el Consejo decide sobre la base de una recomendación del Banco Central, y previa consulta a la Comisión, se necesita mayoría cualificada para aprobar la modificación; si es a propuesta de la

¹²⁰⁵ Artículo 107.5 TCE y artículo 41 Sistema Europeo de Bancos Centrales.

¹²⁰⁶ En concreto, la posibilidad de modificación de los Estatutos alcanza a los artículos 5.1, 5.2 y 5.3, en relación con la recopilación de información estadística del Banco Central; 17 y 18, sobre la capacidad del Banco Central y de los bancos nacionales de abrir cuentas a entidades públicas y privadas y la posibilidad de realizar operaciones de mercado abierto y de crédito; 19.1, respecto a las reservas mínimas que las entidades de crédito deben mantener en el Banco Central Europeo y en los bancos centrales nacionales; 22, 23 y 24, que se refieren a los sistemas de compensación y de pago dentro de la Comunidad y a los diferentes tipos de operaciones exteriores o interiores que pueden realizar el Banco Central o los bancos nacionales; 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6 y 33.1 a), todas ellas disposiciones financieras del Sistema Europeo de Bancos Centrales, y el artículo 36, sobre las condiciones de contratación del personal del Banco Central Europeo y la jurisdicción del Tribunal de Justicia sobre los litigios que tengan lugar entre el Banco y sus empleados. Señala Linde que no es posible en principio establecer los criterios que ha llevado al legislador a la elección de los preceptos en cuestión (LINDE, *Introducción a la Unión.. cit.* pág. 59).

Comisión, y previa consulta al Banco Central, requiere unanimidad. En ambos casos es necesario el dictamen conforme del Parlamento Europeo. Si bien el artículo 41.2 ESEBC señala que las recomendaciones que, respecto al procedimiento de modificación simplificado, realice el Banco Central Europeo, requerirán de una decisión unánime del Consejo de Gobierno, el Reglamento interno del Banco Central Europeo prevé que las abstenciones no impidan la adopción de este particular tipo de recomendaciones¹²⁰⁷.

Legitimidad para recurrir ante el Tribunal de Justicia

Además de la legitimidad general de interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia de la que goza el Banco Central¹²⁰⁸ y de los casos mencionados para asegurar la autonomía del mandato, el artículo 230 TCE explícitamente garantiza el acceso de este órgano, al igual que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas, al Tribunal de Justicia: “el Tribunal de Justicia será competente (...) para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo con el fin de salvar prerrogativas de éstos”.

El Tratado, una vez más, en este terreno equipara el Banco Central Europeo a dos instituciones comunitarias a las que, por diferentes razones, se les asigna el órgano jurisdiccional europeo para la salvaguarda de sus prerrogativas, siempre a instancia del ente afectado.

¹²⁰⁷ Artículo 4.3 Reglamento interno del Banco Central Europeo.

¹²⁰⁸ “(...) El Banco Central Europeo podrá emprender acciones en los casos y con arreglo a las condiciones establecidas en el Tratado”, artículo 35.1 ESEBC.

c. *La autonomía del Banco Central Europeo:
las garantías funcionales*

Prohibición de recibir, solicitar y emitir instrucciones

La voluntad del legislador de crear en el marco europeo un banco central con un grado máximo de autonomía se desprende sin ambages de la norma que regula la prohibición de recibir cualquier tipo de instrucción por órganos externos al Banco. Los propios Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central, al concretar a esta limitación, se refieren a la independencia del Banco Central Europeo. Como hemos visto, con este término comienza el artículo 7 ESEBC¹²⁰⁹ donde, parafraseando el artículo 108 TCE, se determinan las principales garantías funcionales de autonomía del Banco Central Europeo. De esta forma, en el ejercicio de sus facultades y en el desempeño de sus deberes y funciones, no sólo el Banco Central Europeo, sino ninguno de los bancos nacionales ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores pueden solicitar ni aceptar instrucciones procedentes de las instituciones u organismos comunitarios, de ningún Gobierno de un Estado miembro ni de ningún otro organismo. Justificadamente se ha escrito que el artículo 108 TCE es el punto de apoyo de la independencia institucional del Banco Central Europeo¹²¹⁰, aunque —cabe insistir— el Tratado en ningún momento se refiera explícitamente a la independencia del órgano.

¹²⁰⁹ Que abre el capítulo III del Protocolo, “Organización del Sistema Europeo de Bancos Centrales”.

¹²¹⁰ PAPADIA y RUGGIERO, *cit.* pág. 71.

La garantía que determina el Tratado es doble, pues prohíbe que la iniciativa provenga tanto del propio Banco —en el sentido de que pueda solicitar las instrucciones y, con ello, actuar con servilismo— como de los otros órganos públicos que podrían estar interesados en instruir de algún modo al Banco Central¹²¹¹. De esta manera, finalizan dichos artículos, las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir, por cualquier razón, sobre los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo o de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.

Es indudable que la norma se refiere exclusivamente a instrucciones y no a otro tipo de relación, pues lo contrario extraería de la realidad el papel y las posibilidades del banco central. Convenientemente considerado, el veto sólo puede afectar a los mandamientos u órdenes, esto es, cuando en el objetivo del emisor de la información haya una voluntad definida de que el Banco obedezca. La prohibición no puede extenderse al intercambio de informaciones u opiniones¹²¹², puesto que el desarrollo de sus funciones y el diseño de sus políticas en sus respectivos campos competenciales requieren en buena medida de este intercambio entre el Banco Central Europeo, los Gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias. Entender lo contrario, aun a costa de ser conscientes de la posibilidad de que las *opiniones* puedan conllevar instrucciones encubiertas, sería igual a no admitir los requisitos necesarios para formular políticas, y obstaculizar con reglas irrealizables el desarrollo natural

¹²¹¹ LINDE se refiere a esta doble faceta como independencia activa y pasiva. (LINDE, *Introducción a la Unión... cit.* pág. 78).

¹²¹² BETANCOR, “La posición del Banco Central Europeo...”, *cit.* pág. 275.

de las relaciones entre los diferentes participantes en la función de gobierno.

Prohibición de conceder crédito a organismos públicos y de adquirir deuda pública

Para evitar una situación de dependencia y la posibilidad de financiar déficits presupuestarios, la ley prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo o por los bancos centrales de los Estados miembros a favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el Banco Central Europeo o los bancos centrales nacionales¹²¹³.

El Tratado otorga al Banco Central, con estas medidas, lo que se ha dado en llamar *monopolio ilimitado* sobre el control de la base monetaria de la unión económica y monetaria, que “equivale a una declaración formal y solemne de que los Gobiernos de los países de la unión económica y monetaria no tendrán un control directo sobre la base monetaria del sistema”¹²¹⁴. El ESEBC aclara que esta prohibición de colaboración financiera no perjudica a la posibilidad de que el Banco Central y los bancos nacionales actúen como agentes fiscales de estas entidades públicas¹²¹⁵; esto es, el Tratado permite que los

¹²¹³ Artículo 101.1 TCE y 21.1 ESEBC..

¹²¹⁴ GONZÁLEZ IBÁN, y AHIJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 57.

¹²¹⁵ Artículo 21.2 ESEBC.

bancos centrales continúen realizando su tradicional papel de depositarios del Gobierno y manejar y colocar la deuda pública, papel por otra parte relevante de la banca central que, en estas materias, cuenta con los medios necesarios y una prolongada experiencia que se retrotrae a sus mismos orígenes, aunque la permisividad del Tratado a este respecto, se ha dicho, puede entrar en conflicto con la independencia del Banco¹²¹⁶. Estos vetos no afectan a las entidades de crédito públicas, que deben recibir por parte del Banco Central y de los bancos nacionales, el mismo trato que las privadas¹²¹⁷.

Respecto a la primera prohibición, varias son las razones que usualmente se aducen para justificar que el Banco Central no pueda financiar a instituciones públicas¹²¹⁸. La principal, el hecho de que el poder público no pueda recurrir a su banco para conseguir liquidez disminuye considerablemente el riesgo inflacionista. Además, se considera que el recurso a la liquidez a través del banco central es propio de países poco desarrollados, sin bancos privados que confieran esa liquidez y donde es costoso acudir constantemente a la deuda pública a corto plazo¹²¹⁹. De acuerdo con este razonamiento, un país miembro de la unión económica y monetaria es, en principio, un Estado desarrollado, que sí puede recurrir a líneas de créditos permanentemente disponibles en la banca privada y le es relativamente fácil emitir y colocar en los mercados deuda pública a corto plazo.

¹²¹⁶ *Ibidem*, pág. 60.

¹²¹⁷ Artículo 101.2 TCE y 21.3 ESEBC.

¹²¹⁸ *Ibidem*, pág. 57.

¹²¹⁹ “Este escaso desarrollo hacía que la alternativa de emitir deuda a corto plazo fuera difícilmente absorbible por los reducidos mercados sin crear turbulencias, y por ello se justifica el recurso directo de los Gobiernos a sus Bancos emisores” (GONZÁLEZ IBÁN, “Los bancos...” *cit.* pág. 51).

Respecto a la segunda de las prohibiciones, la adquisición directa de deuda pública por parte del Banco Central Europeo, se ha dicho que constituye una clara señal institucional de separación entre este ente y los gobiernos de los Estados y que, además, la posibilidad de actuación del Banco Central Europeo en los mercados primarios de deuda atentaría contra su independencia al exponerse a la presión de los gobiernos para alterar la estructura de tipos de interés y, así, reducir el coste del servicio de la deuda¹²²⁰.

Privilegios, inmunidades, secreto profesional

En virtud del artículo 40 ESEBC, el Banco Central Europeo goza en los territorios de los Estados miembros de los privilegios e inmunidades necesarios para el desempeño de sus funciones, en las condiciones que establece el Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas¹²²¹. El artículo 23 del Protocolo señala que éste será de aplicación al Banco Central Europeo, a los miembros de sus órganos y a su personal, lo que se extiende a varios aspectos importantes: la inviolabilidad de los locales, edificios y archivos de los organismos, el trato de misión diplomática garantizado para las comunicaciones oficiales y la transmisión de sus documentos, la capacidad del Presidente de expedir salvoconductos para los miembros y agentes de la

¹²²⁰ GONZÁLEZ IBÁN, y AHLJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 58.

¹²²¹ Hace referencia el artículo al Protocolo común a las tres Comunidades, adoptado en Bruselas el 8 de abril de 1965 como anexo al Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única, de la misma fecha. La mención al Tratado principal constaba en el texto anterior a Amsterdam, y desapareció con la nueva redacción del artículo 40 ESEBC.

organización, la inmunidad de jurisdicción de la que gozan los funcionarios y agentes, independientemente de su nacionalidad, respecto a los actos por ellos realizados con carácter oficial, etc.

El mismo Protocolo, en su artículo 23, garantiza en particular al Banco Central Europeo la exención “de todo tipo de impuestos o gravámenes de similar naturaleza con motivo de cualquier ampliación de su capital, al igual que los diversos trámites con ello relacionados en el Estado en que tenga su sede el Banco. Las actividades que desarrollen el Banco y sus órganos, con arreglo a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, no estarán sujetas a ningún tipo de impuesto sobre el volumen de negocios”. Se ha hecho ya referencia, por otra parte, a la autorización al Banco Central para que, haciendo uso de su *potestas* sancionadora, imponga multas o pagos periódicos de penalización a las empresas que no cumplan con la normativa por aquél emitida.

El Consejo de la Unión mantiene una obligación legal para con el presidente del Banco Central Europeo. “Se invitará —señala el artículo 113 TCE— al Presidente del Banco Central Europeo a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales”. El mandato es explícito: no parece que el Consejo pueda dejar de *invitar* al Presidente del Banco Central a las reuniones que cuenten con estas características. Así como tampoco podemos concluir que el Presidente puede delegar estas funciones en cualquier otro miembro del Consejo de Gobierno, ni aun el vicepresidente, pues cuando la ley lo desea de esta manera no deja de

señalarlo expresamente¹²²². Cualquier discusión, por lo tanto, que se produzca en el seno del Consejo y que implique el tratamiento de algún tema relacionado con las competencias del Banco Central Europeo o —más allá— que guarde relación con sus objetivos, debe prever la presencia, con voz, del Presidente del Banco Central Europeo.

Esta presencia del representante del Banco Central Europeo en las reuniones del Consejo se repite, con otros matices, ante las comisiones parlamentarias. De esta manera, el Presidente del Banco Central y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo¹²²³. De todas maneras, a tenor del texto en este caso son las comisiones las que tienen la última palabra en cuanto a la presencia del representante del Banco Central.

Las reuniones del Consejo de Gobierno tienen carácter confidencial y, como se ha examinado, el propio Consejo cuenta con la potestad de hacer públicos o no los resultados de sus deliberaciones¹²²⁴. El ESEBC concreta un deber dirigido a los miembros de los órganos rectores y al personal del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales, que busca resguardar los intereses del Sistema Europeo de Bancos Centrales, en especial

¹²²² V. gr., en lo que respecta al vicepresidente, el artículo 13.1 ESEBC le otorga la capacidad de presidir el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo en ausencia del Presidente. El artículo 13.2 ESEBC prevé la posibilidad de que una persona designada por el presidente represente al Banco Central Europeo en el exterior.

¹²²³ Artículo 113.3 TCE.

¹²²⁴ Artículo 10.4 ESEBC.

frente a aquellos competidores directos o indirectos a aquellos que podrían beneficiarse de conocimientos privilegiados sobre el funcionamiento y el proceso de toma de decisiones en el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Este personal no debe revelar información que, por su naturaleza, esté amparada por el secreto profesional, y el deber de secreto alcanza a aquellas personas que tengan acceso a datos afectados por la legislación comunitaria que imponga este deber¹²²⁵. El carácter genérico confidencial de las reuniones del Consejo de Gobierno exige un deber de secreto de aquellas personas que, no perteneciendo propiamente a dicho órgano, acudan a sus reuniones por derecho o por invitación.

*d. La autonomía del Banco Central Europeo:
las garantías personales*

Complejidad en la elección

La elección de los miembros de los órganos de gobierno del Banco Central es, se ha visto, compleja. Intervienen en el procedimiento los Gobiernos de los Estados miembros, el Consejo de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo de Gobierno del Banco Central en el caso de elección del Comité Ejecutivo, y los elegidos deben ser personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios¹²²⁶.

Se ha defendido en la doctrina que la pluralidad de organismos intervinientes en el nombramiento asegura tanto la calidad de la

¹²²⁵ Artículo 38 ESEBC.

¹²²⁶ Artículo 11.2 ESEBC.

elección como el equilibrio de los diferentes intereses, al tiempo que evita el peligro de excesiva influencia política¹²²⁷. Pero la calidad de la elección no está garantizada por la mera participación de varios entes en la selección, ni tampoco la excesiva influencia política. La complejidad en el nombramiento puede llevar a limitar notablemente las posibilidades de elección, y reducir los candidatos a personas que se acerquen en mayor medida a lo que suele denominarse *técnico neutral*. El peligro viene cuando, como se ha analizado, se niega la existencia de la neutralidad en tal función.

Por tanto, aquellas personas que no hayan hecho gala de una neutralidad inexistente, sino que hayan apostado por la realización de cierto tipo de políticas o actuado más visiblemente que otros de una manera acorde con sus principios ideológicos, difícilmente podrán ser candidatos probables en los complejos nombramientos a los órganos de gobierno del Banco Central. Lo que, por otra parte, favorece la *credibilidad*, tan reivindicada por un sector que la considera necesaria para que el Banco Central Europeo cumpla sus objetivos.

Garantías de autonomía en el mandato

El mandato largo, de dedicación exclusiva, irrevocable y no renovable, como hemos analizado, es propio de entidades autónomas, y colabora, generalmente añadiendo otro tipo de medidas en el ejercicio de las funciones de su personal, en evitar las presiones exteriores, puesto que se parte de que, al no poder ser modificado el mandato e impedirse la repetición en el cargo,

¹²²⁷ PAPADIA y RUGGIERO, cit. pág. 71.

desaparecería la posibilidad de amenaza que afectaría podría afectar al comportamiento del miembro.

En el caso del Banco Central Europeo, el mandato de los miembros del Comité Ejecutivo es de ocho años —esto es, un mandato *largo*— sin posibilidad de renovación¹²²⁸, con lo que este personal goza de garantías de independencia de sus miembros que la ley no concede, por poner el ejemplo más claro, a los integrantes del Tribunal de Justicia¹²²⁹ ni, por supuesto, a ningún otro miembro de ningún otro órgano ni institución de la Unión. De nuevo, el carácter *técnico* que se supone a la función de la banca central obliga a cualquier órgano *político* que democráticamente elija la sociedad a gobernar sin ningún control sobre el mandato de los órganos diseñadores de la política monetaria europea.

¹²²⁸ Artículo 112.2 b) y artículo 11.2 ESEBC. La excepción se encuentra en la formación inicial del organismo, el Comité Ejecutivo fundacional, que reviste algunas particularidades, mencionadas en el artículo 50 ESEBC. En este primer momento, el vicepresidente se elige por cuatro años y los demás miembros del Comité Ejecutivo por un periodo de mandato que varía de cinco a ocho años, salvo el Presidente, que mantiene los ocho años de mandato. Se mantiene la no renovabilidad del mandato. El número de miembros del Comité Ejecutivo puede ser menor que el que establece la norma, pero nunca inferior a cuatro. Todo ello derivado de la puesta en funcionamiento y adaptación de la recién estrenada entidad. La excepción a la regla de seis miembros para el Comité Ejecutivo “estaba pensada a modo de reserva de puestos (hasta dos) para algunos países que se incorporasen a la UEM con posterioridad a su entrada en vigor”. GONZÁLEZ IBÁN, y AHUJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 61.

¹²²⁹ Cuyos miembros son nombrados para seis años con posibilidad de renovación (artículo 223 TCE).

La ley no establece distinciones entre el mandato del Presidente y el del resto del Comité Ejecutivo¹²³⁰. Para asegurar la continuidad del órgano se prevé, como se ha analizado, que el primer nombramiento tenga lugar por periodos de años diferentes, de forma que la entrada de los miembros en el Comité Ejecutivo se produzca de manera escalonada, y en todo momento se cuente con integrantes que conozcan el precedente del órgano.

El Tratado deja a la potestad de los Estados nacionales la determinación de la duración del mandato de los gobernadores de sus bancos centrales. Es cierto que éstos no forman parte del Comité Ejecutivo, responsable de la gestión ordinaria del Banco Central Europeo, pero sí del Consejo de Gobierno, órgano rector que, hemos visto, cuenta con las máximas competencias, entre ellas la

¹²³⁰ Respecto al nombramiento del primer Presidente del Banco Central Europeo, Wim Duisenberg, LINDE resalta el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno, hecho explícito en Bruselas durante la reunión del Consejo de 2 y 3 de mayo de 1998, de que el próximo presidente del Banco Central Europeo sea de nacionalidad francesa, así como la declaración oral realizada por el propio Duisenberg, cuando todavía no había sido nombrado presidente, donde manifiesta y reitera su deseo de no agotar el mandato. Con independencia del valor político que, por su cuenta, pueda tener el compromiso sobre la nacionalidad del próximo presidente del Banco Central Europeo, como defiende LINDE no cabe otorgar ningún valor jurídico a la declaración de Duisenberg ante el Consejo, pues en caso contrario el artificio utilizado vulneraría materialmente el Tratado (LINDE, *Introducción a la Unión... cit.* págs. 70 y 71). La voluntad de la norma es que el presidente del Banco Central Europeo permanezca ocho años en su cargo, y por ese plazo fue nombrado el actual presidente; ningún instrumento ajeno a los que existen en el Tratado y en el ESEBC puede obligar legalmente al presidente a renunciar antes de ver acabado su mandato.

formulación de la política monetaria. Parece que no podría funcionar de la manera que se le requiere un órgano donde una parte de sus miembros gozara de ciertas garantías de independencia frente, principalmente, a los Gobiernos nacionales, al tiempo que otros pudieran estar en situación diferente —mandato de menor duración, posibilidad de renovación en el cargo o, en general, *dependencia* del Ejecutivo correspondiente—. Por ello el Tratado incorpora en su artículo 109 un mandato a tener en cuenta por el legislador nacional: “A más tardar en la fecha de constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales, cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales”. Compatibilidad que a todas luces fuerza a la realización de un mandato largo y sin posibilidad de renovación. El primero de los requisitos lo expresa el artículo 14.2 ESEBC cuando determina que el mandato de gobernador de un banco central nacional no será inferior a cinco años¹²³¹.

¹²³¹ De hecho, este proceso de convergencia legal ha llevado a CONLLEDO a preguntarse si nos dirigimos hacia un único modelo de banco central nacional en el proceso de integración europea. El autor concluye que la convergencia legal supone básicamente que, si bien al momento de inicio de la Unión Económica y Monetaria la legislación de los bancos centrales no pueden contener disposiciones que impidan el desarrollo de sus funciones en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, “debe reconocerse que la incorporación de similares disposiciones jurídicas y la ordenación de los bancos centrales nacionales a un destino común de ámbito supranacional constituyen una tendencia hacia el inevitable acercamiento de los mismos en cuanto instituciones. No obstante, de la anterior circunstancia no puede colegirse que estemos necesariamente en presencia de un modelo o tipo de banco central nacional”. CONLLEDO LANTERO, FERNANDO, “La convergencia

La previsión del artículo 109 TCE no cuenta únicamente con el efecto citado, sino que, como señala PAREJO, es una garantía de cierta autonomía del nivel estatal del Sistema Europeo de Bancos Centrales¹²³². Autonomía entendida en relación con las instituciones comunitarias y los órganos miembros; no así dentro del Sistema que, como tal, precisa de unos mecanismos de control que homogeneicen y hagan valer sus decisiones, para lo cual el Tratado dota al Consejo de Gobierno, frente a los bancos centrales nacionales, de los mismos poderes que goza la Comisión respecto de los Estados miembros¹²³³.

Por otra parte, los miembros del Comité Ejecutivo deben dedicarse exclusivamente a sus funciones en el Banco. La ley¹²³⁴ les prohíbe ejercer otra profesión, con independencia de que esté o no remunerada. La única posibilidad de compatibilizar otras profesiones con la pertenencia al Comité Ejecutivo la autoriza, en casos excepcionales, el Consejo de Gobierno del Banco. La norma señala asimismo que en todo caso debe tratarse de nacionales de los Estados miembros¹²³⁵. En cierta medida, esta previsión fortalece al Comité Ejecutivo frente al Consejo de Gobierno, puesto que la mayoría de los componentes de este último deben alternar sus funciones en el órgano con las correspondientes en sus respectivos bancos centrales nacionales; dedican, en efecto, su tiempo en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, pero no directamente en el órgano de dirección de

legal en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria: ¿Hacia un modelo único de banco central nacional?”. *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 71, julio-septiembre 1998, págs. 692 y 693.

¹²³² PAREJO, “El Sistema...” cit. pág. 85.

¹²³³ Artículo 237.d TCE. El recurso final es al Tribunal de Justicia.

¹²³⁴ Artículo 11.1 ESEBC.

¹²³⁵ Artículo 112.2 b) TCE y artículo 11.2 ESEBC.

éste, el Banco Central Europeo, como es el caso de los miembros del Comité Ejecutivo.

Respecto a los miembros del Comité Ejecutivo el TCE, que con tanta previsión detalla sus nombramientos, nada dice acerca de su posible separación, por lo que debe entenderse que ésta no puede tener lugar en ningún caso sin la participación del Tribunal de Justicia, de acuerdo con los estatutos. En efecto, es el ESEBC en el apartado 4º del artículo 11 quien, con una ambigüedad a todas luces inconveniente, señala que “si un miembro del Comité Ejecutivo dejara de reunir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o si en su conducta se observara una falta grave, el Tribunal de Justicia podrá separarlo de su cargo a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo”.

Esto significa, por una parte, que ninguno de los gobiernos e instituciones que participan en su elección, ni siquiera todos ellos de común acuerdo pueden, una vez resuelto el nombramiento, separar al miembro del Consejo de Gobierno; es un tercero, *independiente*, al que le corresponde dicha decisión, lo que se constituye como un elemento a favor de la autonomía¹²³⁶. Y, por otra parte, que nadie puede saber a ciencia cierta cuáles son los *requisitos exigidos para desempeñar sus funciones*, entendiéndose que no se refiere el precepto al reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios que se requiere para su nombramiento¹²³⁷, pues limitaría excesivamente las posibilidades de separación del cargo a unas características cuya pérdida es más que improbable. Más grave, si cabe, es que en ningún momento la norma indique qué

¹²³⁶ GONZÁLEZ IBÁN, “Los bancos...” *cit.* pag. 52.

¹²³⁷ Artículo 112.2 b) TCE y artículo 11.2 ESEBC.

conductas comportan las faltas graves en las que el miembro del Comité Ejecutivo puede incurrir en su conducta.

La capacidad de decisión del Tribunal de Justicia es, a la luz del artículo 11.4 ESEBC, enormemente amplia. A él le corresponde, a falta de norma aplicable, determinar los requisitos que no pueden faltar para el desempeño de las funciones inherentes al cargo y declarar cuándo estamos en presencia de una falta grave, al menos lo suficientemente grave como para ordenar la separación del miembro oportuno. Pero, a su vez, el Tribunal sólo puede actuar cuando existe petición por parte de un órgano que está implicado en el asunto en cualquier caso: el Consejo de Gobierno o el Comité Ejecutivo. Sólo éstos pueden pedir la separación del correspondiente miembro, y el Tribunal debe decidir si es oportuna o no. Cualquier iniciativa con este objetivo por parte de alguno de los gobiernos o instituciones, o todos ellos de común acuerdo, que participaron en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo es, a tenor del ESEBC, inválida sin la concurrencia del *petitum* por parte de los dos máximos órganos de gobierno del Banco Central Europeo. Aun cuando la pérdida de los requisitos exigidos para la realización de sus funciones o la incursión de su conducta en falta grave sea patente.

Ello es en buena medida aplicable a los gobernadores de los bancos centrales nacionales; cada uno de éstos “sólo podrá ser relevado de su mandato en caso de que deje de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o haya incurrido en falta grave”¹²³⁸. Es más; el gobernador que considere que su relevo en el cargo no ha sido por causa determinada por la ley, tiene dos meses a partir de la publicación de la decisión o de su notificación para

¹²³⁸ Artículo 14.2 ESEBC.

recurrir la decisión de su gobierno nacional ante el Tribunal de Justicia. En la línea de lo aquí defendido, BETANCOR ha afirmado que “es, tal vez, la muestra elocuente de que la transferencia de la soberanía monetaria es total y conduce, mediante la integración de los bancos centrales en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, a la conversión de éstos en una suerte de *Administración periférica* del Banco Central Europeo. En otros términos: la transferencia de la soberanía monetaria también conduce a la *transferencia del agente nacional* encargado anteriormente de su ejecución, pasándose a convertir en agente comunitario europeo de la ejecución de la política monetaria común. Se explica así que la garantía de la independencia se pueda hacer valer directamente ante el Tribunal de Justicia”¹²³⁹. Esta legitimidad activa para denunciar el acto del gobierno nacional se extiende al propio Consejo de Gobierno del Banco Central, con lo que el directamente ofendido puede mantenerse al margen como recurrente¹²⁴⁰.

Por último, como hemos visto se defiende en relación con la autonomía de los bancos centrales, también en el Banco Central Europeo el hecho de que el mandato de los miembros de sus órganos de gobierno no sea renovable se entiende que disminuye las posibilidades de que el miembro correspondiente dirija su comportamiento hacia actitudes oportunistas relacionadas con la posibilidad de ser renombrado en el cargo¹²⁴¹

¹²³⁹ BETANCOR, “La posición del Banco Central Europeo...”, cit pág. 274, nota al pie.

¹²⁴⁰ Artículo 14.2 ESEBC.

¹²⁴¹ PAPADIA y RUGGIERO, cit. pág. 71.

Condiciones de empleo

El Consejo de Gobierno fija las condiciones de empleo de los miembros del Comité Ejecutivo en lo que respecta, particularmente, a sus sueldos, pensiones y beneficios de la seguridad social¹²⁴². De esta manera, las compensaciones por el ejercicio del cargo y las condiciones de éste no son determinados —ni siquiera controlados— por un ente externo. El fundamento de la norma es evitar la posibilidad de que se utilizara esta función sobre las condiciones de empleo para influir de alguna manera en las tomas de decisiones del Comité Ejecutivo. Manteniéndose en el seno del Banco Central Europeo, tal posibilidad desaparece y se refuerza la autonomía que disfruta este ente.

¹²⁴² Artículo 11.3 ESEBC. Para la decisión en cuanto a estas condiciones de contratación de los miembros del Comité Ejecutivo por parte del Consejo de Gobierno, debe tenerse en cuenta que existe una propuesta formulada por un Comité compuesto por tres miembros designados por el Consejo de Gobierno y otros tres designados por el Consejo, según el mismo artículo. Por otro lado, como se ha visto, se trata de una de las excepciones a la asignación de un voto por miembro del Consejo de Gobierno, por cuanto el artículo 11.3 ESEBC no concede derecho de voto en estas cuestiones a los miembros del Comité Ejecutivo, por cuanto son directamente interesados en el sentido de la decisión.

e. *La autonomía del Banco Central Europeo:
las garantías materiales*

Financiación

La financiación del Banco Central Europeo está garantizada desde el momento de su constitución. Como hemos visto, cuenta con un capital suscrito, operativo desde la creación del Banco, de cinco mil millones de ecus, con posibilidad de que la cuantía se vea aumentada —no así disminuida— cuando lo decida el Consejo de Gobierno siguiendo los trámites legales¹²⁴³. Se ha dicho que tal cifra alcanza el capital apropiado para asegurar su independencia financiera, con la amplia discreción sobre sus fondos y el hecho de que se audite únicamente por auditores externos independientes¹²⁴⁴. Los únicos suscriptores y accionistas del capital del Banco Central Europeo son los bancos centrales nacionales¹²⁴⁵, y no la Comunidad Europea. Estas acciones, además, no pueden transferirse, pignorararse o embargarse¹²⁴⁶.

Además de la suscripción inicial al capital, los bancos centrales nacionales deben proporcionar al Banco Central Europeo activos exteriores de reserva distintos de las monedas de los Estados miembros, de los ecus, de las posiciones de reserva y de los derechos especiales de giro del FMI, hasta un importe equivalente a cincuenta

¹²⁴³ Artículo 28.1 ESEBC.

¹²⁴⁴ PAPADIA y RUGGIERO, *cit.* pág. 72.

¹²⁴⁵ Artículo 28.2 ESEBC. El importe de la participación de cada banco central se determina mediante el cálculo del porcentaje representado por el producto interior bruto y la población de cada Estado miembro en relación con el total comunitario.

¹²⁴⁶ Artículo 28.4 ESEBC.

mil millones de ecus¹²⁴⁷. Las contribuciones de cada banco central nacional se fijan en proporción a su participación en el capital suscrito¹²⁴⁸. El límite anterior puede excederse cuando el Banco Central solicite nuevos activos exteriores, siguiendo el procedimiento que indica la ley¹²⁴⁹.

Un máximo del veinte por cien de los beneficios netos del Banco pasan a formar parte del fondo de reserva general, que cuenta como límite la cantidad que forma el capital. Los beneficios netos restantes se distribuyen entre los accionistas del Banco en proporción a las acciones desembolsadas¹²⁵⁰. La compensación del déficit, en el caso de que se dieran pérdidas, proviene en primer lugar del fondo de reserva general y, si fuese necesario y previa decisión del Consejo de Gobierno, mediante los ingresos monetarios del ejercicio económico correspondiente en proporción a y hasta los importes asignados a los bancos centrales nacionales¹²⁵¹.

Por otra parte, como se ha visto, están prohibidas ciertas prácticas que podrían suponer pérdidas en la cuenta de resultados de los bancos centrales¹²⁵², si bien por razones diferentes a sus necesidades financieras.

¹²⁴⁷ Artículo 30.1 ESEBC.

¹²⁴⁸ Artículo 30.2 ESEBC.

¹²⁴⁹ Artículo 30.4 ESEBC.

¹²⁵⁰ Artículo 33.1 ESEBC.

¹²⁵¹ Artículo 33.2 ESEBC.

¹²⁵² Por ejemplo, apunta GONZÁLEZ IBÁN, la actuación de los bancos en los mercados de emisión de deuda, o la imposición a la banca de esquemas de financiación privilegiada, o la financiación monetaria —a tipo de interés cero— de los bancos centrales a los Gobiernos. (GONZÁLEZ IBÁN, “Los bancos...” *cit.* pág. 53).

Sistema propio de control de la gestión operativa y aprobación del presupuesto

El Banco Central gestiona sus cuentas y aprueba su presupuesto, independiente del presupuesto de la Comunidad Europea, sin que la norma requiera ningún tipo de control anterior o posterior por parte de un tercer organismo comunitario. La propuesta anual de presupuesto la realiza el Comité Ejecutivo, de conformidad con los principios establecidos por el Consejo de Gobierno, que es el que lo aprueba antes del final de cada ejercicio¹²⁵³.

Queda excluido, por lo tanto, todo tipo de actuación *política* respecto a las cuentas y al presupuesto del Banco Central Europeo. También en esta sede la razón es clara: se impide de esta manera la posibilidad de que las influencias *políticas* puedan llegar a los órganos de gobierno del Banco Central Europeo a través del control del presupuesto. Pero también de esta manera se evita no sólo la aprobación del presupuesto de un ente público por parte de los órganos democráticamente elegidos, sino incluso el control político sobre las cuentas y el presupuesto que, de acuerdo con la regulación vigente, carecen de cualquier tipo de supervisión pública efectiva.

¹²⁵³ Artículo 15 Reglamento interno del Banco Central Europeo. Prevé el mismo artículo la existencia de un Comité presupuestario, creado por el Consejo de Gobierno, para que le asista en los asuntos presupuestarios.

**2. LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL
Y EL GRADO DE AUTONOMÍA
DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**

a. La características del control político

Por lo hasta aquí adelantado cabe concluir que el Banco Central Europeo se acerca al estatuto de independencia que respecto a él se ha defendido, a pesar de sus importantes funciones y facultades, por las garantías que legalmente se le reconocen. Garantías, por otra parte, que podrían constituir el estatuto jurídico de un banco central autónomo –y no realmente independiente- si fueran complementadas por los mecanismos de control público propios de una sociedad democrática. Pero estos son, a todas luces, insuficientes. El control político directo del Banco Central sólo puede tener lugar, formalmente, en dos momentos: durante la posible participación de miembros de instituciones comunitarias en las reuniones del Consejo de Gobierno y en el momento de la presentación del informe anual del Banco ante el Parlamento Europeo.

El artículo 113.1 TCE confiere al presidente del Consejo de la Unión y a un miembro de la Comisión la posibilidad de participar, obviamente sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco Central. El primero de ellos, el Presidente del Consejo, tiene la capacidad asimismo de someter una moción a la

deliberación del Consejo de Gobierno¹²⁵⁴. La *observación* y la *intervención controlada* que realiza el Consejo puede ser un elemento —limitado— de coordinación, pero su efectividad queda en entredicho como forma de control político.

La otra posibilidad, algo más apropiada, se encuentra en el artículo 113.3 TCE. Se trata de la obligación legal de que el Banco Central remita un informe anual sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El presidente del Banco presenta directamente el informe al Consejo y al Parlamento, que a partir de ese momento cuenta con una base para, si es su deseo, proceder a un debate general.

Es en este potestativo debate, en principio, donde puede realizarse un discreto control político sobre los trabajos y los proyectos del Banco Central Europeo. Con una importante limitación: ninguna de estas instituciones, ni el Consejo ni el Parlamento, *aprueban* propiamente el informe del Banco, ni por supuesto pueden dar instrucciones para mejorar aspectos de la gestión o priorizar objetivos. Es el propio Banco Central Europeo,

¹²⁵⁴ Lo que conlleva un problema de coordinación: por el turno rotatorio de la Presidencia de la Unión, el cargo de presidente del Consejo recae periódicamente en países que no pertenecen por el momento al proceso de integración monetaria. Se ha propuesto la solución de acudir al sistema de “troika” modificado, un acuerdo informal por el que cuando el presidente no fuese de alguno de los países euro delegaría el papel ante el Banco Central Europeo al presidente anterior o posterior, más próximo en la rotación, que sí perteneciera a un país euro. GONZÁLEZ IBÁN, y AHUJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 177.

concretamente el Consejo de Gobierno, el que aprueba el informe anual¹²⁵⁵. La presentación de la memoria anual es, por tanto, puramente informativa. De hecho, el ESEBC incluye en el mismo artículo 15 la presentación de esta memoria con la obligación del Banco Central de elaborar y publicar informes sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales con una periodicidad al menos trimestral, la publicación al menos semanal de un estado financiero consolidado del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la gratuidad de esta información. Esta posición sistemática del citado instrumento de rendición de cuentas apoya el escaso grado de importancia que confiere la norma al informe anual del Banco, de carácter meramente formal.

Pero, además, en el debate sobre el informe del Banco Central Europeo, el Parlamento Europeo aparece con una desigualdad en su fuerza en comparación con el control que realizan otros legislativos. No sólo no *aprueba* propiamente el informe sino que, cabe insistir, no cuenta con la capacidad de modificar la ley que consagra el estatuto y comportamiento del Banco Central Europeo, posibilidad que, en general y salvando los impedimentos constitucionales concretos, sí tienen los parlamentos de los Estados¹²⁵⁶. Esta incapacidad del Parlamento Europeo de cambiar la normativa reguladora del Banco Central Europeo —que, como se ha visto, es competencia de los Estados miembros a través del complejo

¹²⁵⁵ Así lo especifica el artículo 16 del Reglamento interno del Banco Central Europeo: “La competencia para la aprobación del informe anual requerido por el apartado 3 del artículo 15 de los Estatutos corresponde al Consejo de Gobierno”.

¹²⁵⁶ DEANE y PRINGLE, *Bancos Centrales*, cit. pág. 363. Los Estados miembros del proceso de integración monetaria están, no obstante, limitados por las disposiciones comunitarias analizadas.

procedimiento de reforma de los tratados— desvirtúa notablemente el control a través del previsto debate, y lo aleja todavía más de lo que debería ser una verdadera rendición de cuentas ante el órgano genuinamente democrático.

Y a pesar de la falta de un auténtico control, un sector de la doctrina¹²⁵⁷ ha querido limitar ampliamente el debate parlamentario del informe anual del Banco Central Europeo relacionándolo con la consagración de la autonomía del Banco Central Europeo del artículo 108 TCE. Desde este punto de vista, el artículo 108 TCE no admitiría excepción, e incluiría al Parlamento que, como las demás instituciones, debe comprometerse a respetar el principio de autonomía y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo ni de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones, por lo cual el control parlamentario expresado en el artículo 113.3 TCE excluiría la posibilidad de que el Parlamento adoptara resolución alguna sobre el informe que se presente. Dichas previsiones alcanzarían incluso al contenido y forma del propio debate.

En el sentido de lo ya expuesto, si bien es cierto que el Parlamento, como institución, es alcanzado por la consagración del principio de autonomía del artículo 108 TCE, también lo es que el debate parlamentario del artículo 113.3 TCE, previsto como uno de los escasos controles políticos del Banco Central Europeo, no puede limitarse a un mero intercambio de impresiones donde se impida incluir criterios de orientación que, a consideración del Parlamento Europeo, debería hacer efectivos el Banco Central Europeo. A través del debate parlamentario, el Parlamento no emite *instrucciones* ni

¹²⁵⁷ LINDE, *Introducción a la Unión... cit.*, págs. 78 y 79.

trata de *influir* particularmente en los miembros de los órganos rectores del Sistema Europeo de Bancos Centrales, sino que, si es su voluntad, abre un *debate* —tal y como lo considera, textualmente, el artículo 113.3 TCE— sobre el informe anual, en el que puede expresar las consideraciones del Parlamento respecto a cualquiera de sus términos y, por supuesto, realizar las recomendaciones que considere oportunas, sin que exista ningún tipo de obligación respecto a ellas por parte del Banco Central Europeo. En propiedad, pues, no existe contradicción entre los dos artículos, y el hecho de que el ya de por sí limitado control parlamentario que se produce con objeto de la presentación del informe anual quedara desvirtuado y sin contenido por la aplicación estricta de la consagración del principio de autonomía no podría calificarse de otra cosa que de fraude de ley.

b. Las características del control técnico y judicial

En cuanto al control judicial, éste corresponde —difícilmente podría ser de otro modo— al Tribunal de Justicia. El artículo 35 ESEBC determina que “los actos o las omisiones del Banco Central Europeo estarán sujetos a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia, en los casos previstos en el Tratado y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo”. Con la excepción de los litigios entre el Banco, por una parte, y sus acreedores, deudores y terceros, por otra, que son resueltos por los tribunales nacionales competentes¹²⁵⁸, la participación del Tribunal de Justicia en los casos de conflicto que alcancen al Banco Central Europeo son muy amplias. Es la institución que cuenta con la jurisdicción para fallar en virtud de las cláusulas compromisorias que contengan los

¹²⁵⁸ Artículo 35.2 ESEBC.

contratos celebrados por el Banco Central Europeo o en su nombre, ya estén regulados por el derecho público o por el privado¹²⁵⁹, y la que se encarga de juzgar cualquier litigio entre el Banco Central Europeo y sus empleados¹²⁶⁰, además de las ya mencionadas capacidades de realizar la separación de los miembros del Comité Ejecutivo y decidir cuándo un banco central nacional ha incumplido alguna de sus obligaciones.

El Tribunal de Justicia no realiza un poder de control político, puesto que no es su función, sino un control jurisdiccional. Tiene encargado el control de la legalidad en los actos adoptados por el Banco Central Europeo que no sean recomendaciones y dictámenes¹²⁶¹, ya que éstos carecen de fuerza vinculante. Es, asimismo, la institución competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por el Banco Central Europeo en los ámbitos de sus competencias iniciados contra el mismo¹²⁶² y, con carácter prejudicial, para pronunciarse sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por el Banco¹²⁶³.

El control de las cuentas del Banco Central Europeo también adquiere especiales características con vistas a garantizar su autonomía. El Tribunal de Cuentas, institución creada con la principal misión de examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de cualquier organismo creado por ésta¹²⁶⁴, sólo puede en el caso del Banco Central Europeo

¹²⁵⁹ Artículo 35.4 ESEBC.

¹²⁶⁰ Artículo 36.2 ESEBC.

¹²⁶¹ Artículo 230 TCE.

¹²⁶² Artículo 232 TCE *in fine*.

¹²⁶³ Artículo 234 b) TCE.

¹²⁶⁴ Artículo 248.1 TCE.

examinar la eficacia operativa de su gestión¹²⁶⁵. Las cuentas anuales del Banco no están, pues, a disposición de la fiscalización y/o aprobación del Tribunal de Cuentas, como ocurre con los entes públicos comunitarios. Son llevadas por el Comité Ejecutivo con arreglo a los principios establecidos por el Consejo de Gobierno, el mismo Consejo de Gobierno que las aprueba y ordena posteriormente su publicación¹²⁶⁶, que tiene lugar a los meros efectos de información.

El único control sobre las cuentas del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales la realizan auditores externos que, según el artículo 27.1 ESEBC, deben ser independientes. Con la peculiaridad de que, si bien el nombramiento de los auditores lo realiza el Consejo, es el Consejo de Gobierno del Banco Central el que los recomienda¹²⁶⁷. “Los auditores –señala el mencionado artículo– tendrán plenos poderes para examinar todos los libros y cuentas del

¹²⁶⁵ Artículo 27.2 ESEBC.

¹²⁶⁶ Artículo 26 ESEBC. Las cuentas anuales las prepara el Comité Ejecutivo durante el primer mes del ejercicio siguiente, y se remiten al auditor externo, que debe presentar su informe al Consejo de Gobierno antes de que éste, durante el primer trimestre del año, apruebe las cuentas anuales (artículos 16.3 y 16.4 Reglamento interno del Banco Central Europeo).

¹²⁶⁷ La previsión se ejecutó en la Recomendación del Banco Central Europeo de 19 de junio de 1998, en relación con los auditores externos del Banco Central Europeo, donde se recomendó a Coopers & Lybrand, perteneciente a la sociedad internacional PricewaterhouseCoopers, –la Decisión del Consejo, de 20 de julio de 1998, *por la que se designa los auditores externos del Banco Central Europeo*, concretó esta designación a favor de la empresa recomendada– y la Recomendación del Banco Central Europeo de 12 de noviembre de 1998, sobre los auditores externos de los bancos centrales nacionales, donde en cuatro de los once casos se recomendó a la misma empresa.

Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales, así como para estar plenamente informados acerca de sus transacciones”.

Resulta claro que el nombramiento de los auditores siguiendo la única recomendación del Banco Central Europeo no es el mejor de los mecanismos de control externo. El Banco Central Europeo, es cierto, está en capacidad de conocer cuáles son las empresas auditoras que pueden realizar un buen trabajo en un sector tan particular como la auditoría de cuentas en banca central. Pero el hecho de que el Banco Central Europeo recomiende una única empresa a las manos del Consejo, que sólo podría elegir un auditor diferente separándose de la recomendación del Banco, con el coste político que supondría, en particular, de cara a los mercados internacionales. Por el momento, el Consejo aprueba incluso los cambios de los responsables de la auditoría externa que propone el Banco Central Europeo, con el motivo de que “resulta conveniente seguir la recomendación del Consejo de Gobierno”¹²⁶⁸.

c. *La fragmentación del poder en la Unión Europea y el grado de autonomía del Banco Central Europeo*

Como hemos defendido, por la composición de sus órganos de gobierno y, en particular, del Comité Ejecutivo, el Banco Central Europeo es el primer órgano propiamente federal dentro del imbricado sistema comunitario de poderes públicos. También, al respecto, la descentralización de sus funciones ejecutivas fortalecen

¹²⁶⁸ Como ocurrió en la Decisión del Consejo, de 13 de marzo de 2000, por la que se modifica la Decisión 1999/70/CE relativa a los auditores externos de los bancos centrales nacionales.

este carácter integrador. Como señala PAREJO, el salto cualitativo importante que supone el Sistema Europeo de Bancos Centrales radica en que traduce doble fragmentación *horizontal*, en las instancias comunitaria y estatal, en una primera y novedosa fragmentación *vertical*, que atraviesa la división territorial en los niveles comunitario y nacional, para constituir un único sistema en cuyo seno el nivel comunitario asume una clara y decidida función directiva, al estar habilitado para cursar instrucciones al nivel nacional¹²⁶⁹.

A todo lo dicho hay que sumar una realidad irrefutable, que agrava con mucho la falta de control sobre el Sistema Europeo de Bancos Centrales en general y sobre el Banco Central Europeo en particular, y que incide definitivamente en la consideración del Banco Central Europeo como el banco central más autónomo del mundo, enmarcándolo en lo que se ha convenido llamar un banco central independiente: la fragmentación del poder político en la Unión Europea es un hecho que juega a favor de la autonomía máxima del Banco Central Europeo. Estamos, como hemos analizado, frente a un organismo dotado de un estatuto que lo eleva a una situación de *quasiindependencia*, que debe diseñar y aplicar políticas monetarias con un control mínimo e insuficiente por parte de las instituciones y los gobiernos democráticos que lo han creado, no sólo en lo que respecta a los mecanismos de control institucionales, sino aquellos indirectos que, en otros ámbitos, facilitan la coordinación

¹²⁶⁹ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "El Sistema Europeo de Bancos Centrales", en QUADRA-SALCEDO, TOMÁS DE LA, y ESTELLA DE NORIEGA, ANTONIO, *Problemas de legitimidad en la Europa de la Unión. Las respuestas del Tratado de Amsterdam*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, pág. 157.

—*necesaria*, podría afirmarse— entre las políticas económicas generales y la política monetaria¹²⁷⁰.

Si bien el artículo 98 TCE determina que los Estados miembros deben llevar a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Comunidad —definidos en el artículo 2 TCE—, dentro de una economía de mercado abierta y de libre competencia, el mecanismo que crea el Tratado para aplicar esta obligación es el señalado en el artículo 99 TCE. Los Estados miembros coordinan sus políticas en el seno del Consejo, responsable de elaborar el proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros, informe que es debatido por el Consejo Europeo, que adopta las conclusiones sobre orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad. Con base en estas conclusiones, el Consejo establece las recomendaciones pertinentes. También corresponde al Consejo, basándose en los informes presentados por la Comisión, supervisar la evolución económica de cada uno de los Estados miembros.

¹²⁷⁰ Un ejemplo de coordinación entre la política monetaria que ejecuta el Banco Central Europeo y las políticas fiscales que son competencia de los Estados miembros se lleva a cabo a través de las reuniones del grupo informal del Euro-11. De acuerdo con las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Luxemburgo, en diciembre de 1997, el Presidente del Banco Central Europeo ha de ser invitado a asistir a las reuniones del Euro-11. Se trata, afirman BACARIA y ANTUÑANO, de conseguir la coordinación con el fin de lograr los equilibrios internos y externos de la economía europea, así como de intercambiar información y criterios respecto de las decisiones sobre el tipo de cambio con las principales divisas extranjeras (BACARIA y ANTUÑANO, “El euro y el futuro...” *cit.* págs. 556 y ss.).

Fuera del ámbito competencial comunitario, las posibilidades del Consejo son únicamente emitir recomendaciones. Incluso cuando se compruebe que un Estado miembro contradice las orientaciones generales o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo —por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión— puede formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias y, su última medida de presión es hacer públicas esas recomendaciones¹²⁷¹. Facultades a todas luces insuficiente para llevar adelante una verdadera coordinación de políticas económicas.

Las políticas económicas comunitarias, por las consideraciones realizadas, sigue basándose en recomendaciones, en las que insiste en la estabilidad de los precios y los tipos de cambio —en el ámbito correspondiente a la política fiscal—, la solidez de las finanzas públicas, la competitividad y el buen funcionamiento de los mercados de bienes y servicios y, con menor énfasis, el crecimiento sostenible y el empleo¹²⁷². Como era de esperar, las recomendaciones comunitarias insisten en la consecución y el mantenimiento de los criterios de convergencia, determinados en su momento con miras en la moneda única. En el marco de estas recomendaciones, los Estados realizan declaraciones, como la del 1 de mayo de 1998¹²⁷³, en las que, conscientes de que la responsabilidad de la consolidación

¹²⁷¹ Artículo 99.4 TCE.

¹²⁷² V. gr., Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 1995, *sobre las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Comunidad*; Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 1996, *sobre las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad*.

¹²⁷³ Declaración del Consejo Ecofin y de los Ministros reunidos en el seno de dicho Consejo hecha el 1 de mayo de 1998.

presupuestaria pertenece a los propios Estados, se comprometen a seguir las decisiones del Consejo y a aumentar “los esfuerzos para mejorar la eficiencia de nuestras economías a fin de fortalecer un entorno favorable para el crecimiento, un alto índice de empleo y la cohesión social”.

En 1997, en *Ámsterdam*, el *Pacto de estabilidad y crecimiento* insistía notablemente en que los Estados miembros debían comprometerse a respetar el objetivo presupuestario establecido en sus programas de convergencia, consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit y a poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores necesarios cuando reciban información que señale un riesgo de déficit excesivo, y conminaba al Consejo a que se comprometiese a aplicar rigurosamente los elementos del Pacto y a que impusiera en todo momento sanciones si un Estado miembro dejase de tomar las medidas necesarias para poner término a una situación de déficit excesivo¹²⁷⁴. Por el contrario, aprobada un día antes, la *Resolución sobre el crecimiento y el empleo*¹²⁷⁵ apenas realizaba vagas invitaciones a renovar el compromiso para la ejecución de las orientaciones comunitarias en la materia, pese a que la misma resolución reconocía la necesidad tanto de aumentar la eficacia como

¹²⁷⁴ Resolución del Consejo, de 17 de junio de 1997, *sobre el pacto de estabilidad y crecimiento*. Este pacto, afirman CAMARERO y TAMARIT, responde a la generación de una clara asimetría, por el tratamiento de la política fiscal por parte del TUE (CAMARERO, MARIAM y TAMARIT, CECILIO R., “Las políticas macroeconómicas en la UEM”, EN JORDÁN GALDUF, JOSEP M^a (coord.), *Economía de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 1999, pág. 547).

¹²⁷⁵ Resolución del Consejo, de 16 de junio de 1997, *sobre el crecimiento y el empleo*.

de ampliar el contenido de la coordinación entre los Estados miembros.

Con vistas en la entrada en la tercera fase de la unión económica y monetaria, la Resolución de 13 de diciembre de 1997¹²⁷⁶ señalaba que los Estados miembros del proceso de integración monetaria debían establecer vínculos más estrechos entre las economías de la zona euro; es lo que la citada Resolución denominaba *coordinación reforzada* de las políticas económicas, y que en concreto debía incluir la estrecha supervisión de la evolución macroeconómica de los Estados miembros para asegurar la convergencia sostenida, y de la evolución de los tipos de cambio del euro; la supervisión de las situaciones y políticas presupuestarias; la supervisión de las políticas estructurales de los Estados miembros en relación con los mercados de trabajo, de productos y de servicios, así como de las tendencias de los costes y de los precios; y el fomento de las reformas fiscales para incrementar la eficacia y de medidas para desalentar la competencia nociva en materia fiscal.

No obstante, la misma Resolución señalaba los límites a los que debe atenerse la cooperación reforzada: el principio de subsidiariedad del Tratado; el respeto de las prerrogativas de los gobiernos nacionales para determinar sus políticas estructurales y presupuestarias; la independencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales; el papel del Consejo Ecofin como órgano central facultado para tomar decisiones en materia de coordinación económica; y el respeto a la tradiciones nacionales y las competencias y

¹²⁷⁶ Resolución del Consejo, de 13 de diciembre de 1997, *sobre la coordinación de políticas económicas en la tercera fase de la unión económica y monetaria y sobre los artículos 109 y 109 B del Tratado CE.*

responsabilidades de los interlocutores en el proceso de formación de salarios. Fácilmente puede constatarse que la coordinación reforzada no supone un avance sustancial en la consecución de un gobierno económico comunitario.

Uno de los tímidos cambios organizativos que tuvieron lugar con la entrada en funcionamiento de la tercera fase de la unión económica y monetaria ha sido la potenciación del *Comité de política económica*, que había sido creado en 1974 con el fin de ejercer las atribuciones que, hasta ese momento, realizaban el Comité de política coyuntural, el Comité de política presupuestaria y el Comité de política económica a medio plazo. Los estatutos del Comité de política monetaria, aprobados en 2000¹²⁷⁷, establecen que al Comité de política económica, sin perjuicio de las funciones de otros órganos —como el COREPER o el Comité Monetario— le corresponde contribuir a la preparación de los trabajos del Consejo en materia de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, y asesorar al Consejo y a la Comisión, lo que tiene lugar presentando análisis económicos, dictámenes sobre metodologías y proyectos de recomendaciones sobre políticas, en particular relativas a políticas estructurales destinadas a mejorar el potencial de crecimiento y empleo de la Comunidad. La emisión de los dictámenes del Comité se produce por iniciativa propia, o a petición del Consejo, de la Comisión o del Comité Económico y Social.

El Comité está compuesto por cuatro integrantes de cada uno de los Estados miembros, la Comisión y el Banco Central Europeo.

¹²⁷⁷ Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, *relativa a la composición y estatutos del Comité de política económica*.

Los estatutos requieren que los integrantes del Comité sean seleccionados entre altos funcionarios que posean una competencia destacada en el ámbito de la formulación de políticas económicas y estructurales.

Pero difícilmente puede haber una coordinación entre las políticas fiscales y las políticas monetarias cuando aquéllas no son producto de una planificación promovida por un mismo Ejecutivo. Como la doctrina ha remarcado en numerosas ocasiones, no existe un Gobierno de la zona euro, por lo que el Banco Central Europeo está instalado en lo que se ha llamado “desconexión política”¹²⁷⁸. Las políticas fiscales siguen siendo fundamentalmente un instrumento en manos de los Gobiernos nacionales¹²⁷⁹, y las políticas monetarias están en manos de una institución independiente en la esfera comunitaria. El problema planteado ha sido denominado por BETANCOR “la federalización horizontal en el seno de los Estados”, que rompe los principios y esquemas tradicionales de ordenación-organización del poder ejecutivo y, en general, del Estado. “El banco —afirma el autor— es independiente, pero no puede alcanzar su objetivo prescindiendo del *diálogo* con otros órganos con competencias sobre políticas con incidencia sobre dicho objetivo (...). La inserción del Banco Central Europeo en el sistema institucional de la Comunidad Europea es un magnífico ejemplo de como la *independencia* de un órgano de relevancia comunitaria plantea problemas de separación-integración de políticas e intereses contradictorios para alumbrar el equilibrio. Ni el Banco Central Europeo puede gestionar aisladamente la política monetaria ni los

¹²⁷⁸ LINDE DE CASTRO, “El funcionamiento...” *cit.* pág. 110.

¹²⁷⁹ PAÚL, “La coordinación...” *cit.* pág. 70.

gobiernos pueden hacer lo propio con la política de tipos de cambios o la política fiscal”¹²⁸⁰.

La fragmentación política del gobierno económico en el seno del proceso de integración europea consigue que el Banco Central Europeo, como banco central independiente, vea aumentada su autonomía en relación con otros bancos independientes, como el Banco de España en su configuración actual o el *Bundesbank*. En efecto, como GONZÁLEZ y AHIJADO señalan¹²⁸¹, se ha querido comparar la situación del Banco de España tras la Ley de Autonomía de 1994 con la actual del Banco Central Europeo, cuando tal comparación no puede tener lugar desde el momento que los entornos políticos de ambas instituciones son claramente diferentes. “El Banco de España y cualquier banco central —afirman estos autores— desarrolla su actividad en un marco institucional general donde existe un Gobierno con competencias y con objetivos económicos; por el contrario, el marco institucional del Tratado de la Unión Europea, donde se sitúa la actuación del Banco Central Europeo, adolece de la falta de un Gobierno económico del euro”. En efecto; a pesar de que el legislador español de 1994 organizó un Banco de España enmarcado en la máxima expresión de la autonomía, el grado de autonomía del Banco Central Europeo es mayor si cabe por la inexistencia de un gobierno económico fuerte que cumpla las dos funciones que, en esta materia, de él se espera:

¹²⁸⁰ BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, “La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El *federalismo horizontal* en el manejo de la moneda”. *Revista de Estudios Políticos* nº 90, octubre-diciembre 1995, págs. 294 y 295.

¹²⁸¹ GONZÁLEZ IBÁN, y AHIJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 161.

que defina las políticas fiscales y que sirva de contrapeso en las políticas monetarias.

Esta cuestión late sin duda en el seno de la creación de un Banco Central Europeo con las características descritas. Los poderes públicos, tanto comunitarios como nacionales, se desentienden, de esta manera, de la preocupación acerca de cómo manejar un organismo técnicamente tan delicado y complicado como el banco central que gestiona —un reto histórico— la moneda única, contando con un poder político dividido y débil. La renuncia es doble, en este aspecto: los poderes públicos democráticamente elegidos no sólo desisten de dirigir ellos mismos la política monetaria de la Comunidad, sino que su renuncia alcanza al control sobre los instrumentos, los modos y los objetivos de esta política, cuando existen las instituciones que podrían hacerse responsables de esta función supervisora. Control, por otra parte, que como se ha dicho forma parte del concepto mismo de Estado constitucional. A lo que hay que añadir la imposibilidad del parlamento de cambiar su estatuto jurídico.

Teniendo en cuenta todo ello, no es de sorprender que hoy pocos duden de que el Banco Central Europeo es el banco central más autónomo del mundo¹²⁸², esto es, el mejor modelo de banco central independiente, y que esté en el primer lugar en las más relevantes mediciones de la autonomía banca central. Esto es, un organismo que mantiene una serie de responsabilidades de indiscutible importancia, pero cuyo acceso democrático es inviable, ni siquiera por medio del control democrático. Como antes de su creación afirmara la doctrina,

¹²⁸² PAPADIA y RUGGIERO, cit. pág. 69 y 84; GONZÁLEZ IBÁN, “Los bancos...” cit. pág. 49.

“el Banco Central Europeo será el banco central más poderoso del mundo. Tendrá libertad para fijar tipos de interés en un país del tamaño en términos de población de los Estados Unidos, en realidad mayor que aquéllos, pero disfrutará de mayor independencia que el Fondo de la Reserva federal norteamericano, para establecer sus objetivos monetarios, e independencia para fijar los instrumentos para conseguirlos. Estatutariamente estará aislado de la influencia política, no tendrá obligación de publicar con rapidez las deliberaciones o justificaciones de sus acciones, no estará realmente sometido a *accountability* respecto al Parlamento ni respecto a los Gobiernos, no digamos directamente a los administrados (votantes)”¹²⁸³.

¹²⁸³ GONZÁLEZ IBÁN, y AHUJADO QUINTILLÁN, *cit.*, pág. 72.

**PROPUESTA TERCERA: UN BANCO CENTRAL EUROPEO
REGIDO POR EL PRINCIPIO DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA**

Que la autonomía y la legitimidad democrática de los bancos centrales no son incompatibles es defendible, sin ninguna duda y según lo analizado anteriormente, respecto a cualquier banco central, y también respecto a un banco central europeo. Pero en el caso de que se considere conveniente dotar a la institución de un particular estatuto, las garantías a favor de la autonomía de la banca central deben, por imperativo del Estado constitucional, conjugarse con los mecanismos formales de control de cualquier organismo público que toda sociedad democrática exige. Ha quedado probado, en las páginas antecedentes, que tal y como se ha regulado el estatuto jurídico del Banco Central Europeo se ha creado el ejemplo más patente de un banco central independiente¹²⁸⁴, desconectado de cualquier tipo de responsabilidad democrática. Aun cuando, como defienden varios autores, la visión dominante hoy en día fuera que la independencia política —y la liberación financiera, añaden

¹²⁸⁴ DE HAAN realiza un estudio comparativo que, basado en los indicadores de medición de la *independencia* de varios bancos centrales, así lo demuestra (DE HAAN, JAKOB, "The European Central Bank: Independence, accountability and strategy: A review". *Public Choice* nº 93, 1997, págs. 395-426).

algunos¹²⁸⁵— son ingredientes clave para una política monetaria eficiente, ésta no puede tener lugar a costa de un precipitado desarme del mecanismo de legitimidad democrática en el Estado constitucional.

La gran deuda con el sistema institucional democrático del Banco Central Europeo no está en sus funciones ni en sus posibilidades, ni siquiera en el gran abanico de medios con que cuenta para desarrollar las funciones que se le han encomendado; la deuda democrática sigue situándose en la necesidad de un control político. Desde un principio, una parte de la doctrina se ha preocupado por la ausencia de controles efectivos del Banco Central Europeo cuando su nivel de responsabilidad es tan alto. Para DEANE y PRINGLE, un control tan inadecuado de la responsabilidad del Banco Central Europeo puede ser motivo de preocupación en el futuro¹²⁸⁶, y está empezando a serlo. Un Banco Central Europeo regido por el principio de legitimidad democrática debe poner énfasis en el control *político* de las materias de las que es responsable, a través de los mecanismos formales, en el que el Parlamento debería jugar un papel no meramente testimonial, sino efectivo.

Con todo, las instituciones comunitarias no sólo deberían jugar un rol en el control del Banco Central Europeo, sino en la definición de sus objetivos, más allá de la conformación del Banco como guardián del valor de la moneda. Un Banco Central Europeo regido por el principio de legitimidad democrática no puede situarse en una posición indiferente ante los objetivos generales del gobierno

¹²⁸⁵ PIVETTI, MASSIMO, “Maastricht and the political independence of central banks: theory and facts”. *Contributions to political economy* n° 15, 1996, pág. 101.

¹²⁸⁶ DEANE y PRINGLE, *Bancos centrales*, cit. pág. 363.

democráticamente elegido por los ciudadanos. En estos momentos, la descoordinación entre las políticas económicas fiscales y las políticas económicas monetarias es patente si bien, hay que remarcarlo, juega un papel relevante la dispersión de la competencia sobre política fiscal y la consecuente fragmentación del poder económico en la Comunidad. Como ya advertía MORATA, la política monetaria europea está en manos de un grupo de tecnócratas independientes, a no ser que se establezcan canales eficientes de coordinación entre el Ecofin, responsable de fijar las prioridades macroeconómicas de la Unión, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Por otra parte, la política fiscal seguirá en manos de los Gobiernos de los Estados, lo que representa un factor de distorsión de la política monetaria¹²⁸⁷. Y los mecanismos institucionales de coordinación entre ambos campos de acción son no ya escasos, e insuficientes, sino —podría afirmarse— imposibles, lo que directamente apunta hacia el problema de la aplicación de la misma política monetaria sin tener en cuenta la disparidad de situaciones económicas reales¹²⁸⁸.

¹²⁸⁷ MORATA, *cit.* pág. 334.

¹²⁸⁸ En su análisis crítico sobre la construcción de la Europa económica, MONTES afirma que “el Banco Central Europeo emitirá el *euro* y ejecutará la política monetaria con independencia tanto de las decisiones de un gobierno europeo, que no existe, como de los gobiernos de los países participantes. Su objetivo fundamental es la estabilidad de los precios en el conjunto de la unión monetaria, al margen de las muy dispares situaciones económicas entre los países en la actualidad (...) y las que puedan generar en el futuro. El problema de los *impactos* diferentes de la propia política monetaria o de acontecimientos externos (...) no ha sido contemplado en el modelo de la moneda única. De este conjunto de asimetrías entre el ámbito económico de un país y el de la Unión Europea acaba surgiendo una situación cualitativamente diferente es cada uno de ellos. Los gobiernos habrán perdido una gran parte de su soberanía para actuar sobre la

La colocación en los extremos de algunas garantías, reguladas en estos momentos de forma absoluta, debería ser considerada en un banco central europeo con legitimidad democrática. Por ejemplo, la prohibición absoluta de crédito por el Banco Central Europeo a instituciones comunitarias y nacionales de los Estados miembros y la prohibición de compra directa de deuda pública por parte del Banco Central son, no cabe duda, limitaciones a la gestión de los gobiernos; es comprensible esta limitación en relación con los Gobiernos nacionales, por cuanto abrir estas posibilidades del Banco podría servir de detonante de gestiones poco meditadas de gobiernos irresponsables, especialmente en momentos políticos tensos o cercanos a acontecimientos electorales, donde la necesidad de liquidez es perentoria. Pero cabe preguntarse si es conveniente limitar esta posibilidad a las instituciones comunitarias, en especial con la intervención del Parlamento. El Parlamento, representante directo de los ciudadanos de la Unión, podría autorizar al Ejecutivo comunitario la petición de liquidez en aquellos casos extraordinarios en que ésta fuera necesaria, a juicio del Ejecutivo y de la Cámara. No atentaría contra la autonomía del Banco Central, y podría considerarse en aquellos casos de absoluta necesidad que requerirían dos condiciones: la motivación del asunto en alguno de los casos que pudieran establecerse en la ley, y la petición del Ejecutivo con la autorización del Parlamento. Esto es, un uso responsable de la posibilidad de financiación en asuntos concretos al poder político

economía: no emiten la moneda, no pueden recurrir a la financiación monetaria de los déficit presupuestarios, no tienen autonomía para las políticas monetaria y fiscal (...), se ha desmantelado gran parte del sector público productivo". (MONTES, PEDRO, "Sobre alternativas económicas de la construcción europea". *Àgora-Revista de Ciencias Sociales* nº 2, 1999, págs. 125 y 126).

comunitario. Garantías que podrían servir de similar manera para levantar la prohibición de que el Banco Central Europeo pueda comprar directamente deuda pública comunitaria, cuando las condiciones indiquen la conveniencia de esta adquisición.

Éstas y otras cuestiones nos conducen a otra pregunta sin respuesta clara. ¿para quién gobierna el Banco Central Europeo? Teniendo en cuenta que la moneda única rige en países con condiciones estructurales diferentes, diferentes necesidades, diferentes prioridades y diferentes políticas fiscales, ¿a quién benefician las políticas monetarias que son responsabilidad del Sistema Europeo de Bancos Centrales? ¿Con base en qué informaciones y respecto a qué prioridades toman sus decisiones los órganos de gobierno del Banco Central?

La Resolución del Consejo de 13 de diciembre de 1997¹²⁸⁹, sobre los artículos 112 y 113 TCE, señala que el desarrollo armonioso de la Comunidad en la tercera fase de la unión económica y monetaria hace necesario el establecimiento de un diálogo permanente y productivo entre el Consejo y el Banco Central Europeo en el que participe la Comisión. Realmente, lo que ese desarrollo armonioso requería era de una coordinación entre la política económica y la política monetaria, imposible en estos momentos no sólo por las salvaguardas institucionales de la autonomía del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, sino porque no existe un interlocutor único válido competente para el desarrollo de las políticas económicas en la Unión Europea. Por lo

¹²⁸⁹ Resolución del Consejo, de 13 de diciembre de 1997, *sobre la coordinación de políticas económicas en la tercera fase de la unión económica y monetaria y sobre los artículos 109 y 109 B del Tratado CE.*

tanto, no puede darse una coordinación entre la política monetaria y la política fiscal. Pese a que el *Informe Delors* se refería a este término —coordinación—, la palabra desapareció en el Tratado e incluso en la Resolución de 13 de diciembre de 1997 se habla exclusivamente de *diálogo* entre el Consejo y el Banco Central Europeo.

La trayectoria desigual entre la competencia en política fiscal y en política económica parece basarse en la esperanza de que los beneficios de una unión económica puedan provenir exclusivamente de la puesta en funcionamiento de la moneda única. Es lo que se destila de los términos del Consejo Ecofin, cuando declara que “el paso a la moneda única refuerza todavía más las condiciones para la consecución de un crecimiento fuerte, sostenido y no inflacionario que permita la creación de más puestos de trabajo, así como el aumento del nivel de vida”¹²⁹⁰. Con independencia de cuáles sean las conclusiones —y su grado de acierto— a que al respecto lleguen los economistas, debe concluirse que el cumplimiento de los objetivos comunitarios contaba con mayores fundamentos con el avance integrador de ambos aspectos de la política económica, y no exclusivamente de uno de ellos. Entre los objetivos del artículo 2 TCE, esto es absolutamente predicable, al menos, de la promoción del desarrollo armónico equilibrado y sostenible de las actividades económicas, de la elevación del nivel y de la calidad de vida, de la cohesión económica y social y de la solidaridad entre los Estados miembros.

¹²⁹⁰ Declaración del Consejo Ecofin y de los Ministros reunidos en el seno de dicho Consejo hecha el 1 de mayo de 1998.

Muy probablemente la aparición en Europa de una política monetaria común *obligue* en un indeterminado plazo de tiempo a la efectiva coordinación de las políticas fiscales, incluso a su formulación planificada para todos los países del proceso de integración. Pero cabe preguntarse cuánto tiempo transcurrirá, a costa de qué se tomará conciencia de la necesidad y si no valdría la pena adelantarse a los acontecimientos y replantearse el sistema institucional de la formulación de las políticas económicas comunitarias por la vía del Derecho antes de que tenga lugar tal modificación por la vía del hecho¹²⁹¹. La coordinación de las políticas fiscales necesitará de una mayor integración política en Europa, lo que cabría preguntarse si los gobernantes europeos están dispuestos a hacer. Téngase en cuenta que, como han afirmado ALESINA y WACZIARG, el incremento de la integración económica europea ha reducido la necesidad de integración política¹²⁹², pero el fenómeno sólo puede ser temporal. Si Europa está abocada a convertirse en un sistema federal, como parece desprenderse de las perspectivas de la unión monetaria, debería llegar a ese punto de integración con el suficiente análisis y reflexión.

Como puede observarse, la legitimidad democrática del Banco Central Europeo constituye por sí sólo una cuestión de envergadura

¹²⁹¹ Con todo, hay autores que consideran que los mecanismos establecidos en la regulación jurídica correspondiente son suficientes para que no se produzca un distanciamiento del Banco Central Europeo de los problemas económicos generales del área. Cfr. ROJO DUQUE, LUIS ÁNGEL, "El Banco Central Europeo y la política monetaria común". *Revista de Occidente* n° 200, enero 1998, págs. 25-42.

¹²⁹² ALESINA, ALBERTO y WACZIARG, ROMAIN, *Is Europe going too far?*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, North-Holland, 1999, pág. 1.

propia, diferenciada del análisis sobre la legitimidad democrática de la Unión Europea, lo que se ha dado en llamar *déficit democrático* de las instituciones comunitarias¹²⁹³. El Banco Central Europeo no hereda, de alguna forma, la problemática sobre la democracia o el constitucionalismo en el proceso de construcción europea sino que, sin renunciar a este problema que *in toto* envuelve el proceso de integración desde sus fundamentos, constituye, por denominarlo de alguna manera, capítulo aparte. Un banco central independiente de las características del Banco Central Europeo no es el que exigen los principios del Estado constitucional, y la profundización en la democracia en Europa deberá pasar, si tiene lugar, por la revisión de su estatuto jurídico y por el cumplimiento de las exigencias del principio democrático.

¹²⁹³ Al respecto, cfr., en general, VICIANO PASTOR, ROBERTO, “El futuro de la Unión Europea: ¿déficit democrático o déficit constitucional?”, en AA.VV, *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997.

CONCLUSIONES

Derecho constitucional y bancos centrales

I. El interés que para el Derecho constitucional pueda contar los bancos centrales sólo ha encontrado su razón de ser cuando en éstos han confluído dos características que, por otra parte, en estos momentos constituyen en no pocos casos los fundamentos de su actual configuración en derecho comparado: en primer lugar, la asunción por parte de los bancos centrales, por expreso mandato del legislador y, en algunos casos –los menos-, del constituyente, no sólo de la ejecución de la política monetaria, función que desde bien temprano le es propia por su carácter de banca central, sino de su diseño. La política monetaria se concibe como un ámbito específico de la política económica general, que tradicionalmente ha correspondido al Ejecutivo por cuanto su aplicación forma parte intrínseca de la función de gobierno. En segundo lugar, la incorporación en el estatuto jurídico de los bancos centrales de diversos mecanismos ordenados con la finalidad de garantizar un alto grado de autonomía –generalmente conocido por el término *independencia*, aunque el término no se aplica siempre con propiedad– respecto de los poderes públicos, en particular del Ejecutivo.

La reciente configuración descrita de los bancos centrales, con la responsabilidad exclusiva sobre todos los ámbitos de la política monetaria y el alto grado de autonomía del que les dota el Derecho, responde a las soluciones que desde la ciencia económica se ofrecieron, tras un importante cambio de paradigma que dejaba atrás otros planteamientos macroeconómicos para defender que el crecimiento económico podía conseguirse indirectamente a través del mantenimiento de la estabilidad de los precios. Por lo tanto, el Estado debía reformarse en la medida necesaria para garantizar que los órganos responsables de la política monetaria tuvieran como principal —y en algunos casos exclusiva— meta el control de la inflación.

Difícilmente podía, de acuerdo con esta visión, permanecer la política monetaria en sede del Gobierno. Las tesis económicas que defienden la *independencia* de los bancos centrales no discuten que el Ejecutivo, en el proceso de toma de decisiones políticas, varía su comportamiento por diversas causas, como las expectativas que le pueden ofrecer momentáneamente las cifras macroeconómicas, o las condiciones particulares del momento político —presión de los agentes sociales, descenso de su popularidad de cara a unas elecciones...—, lo que produce cambios de estrategia a corto plazo y diferencias en el comportamiento esperado, fenómeno que en la ciencia económica es conocido como *inconsistencia temporal*. Los operadores privados aprenden rápidamente de esta actuación, y mengua por lo tanto la credibilidad del Gobierno como diseñador de la política monetaria. Lo que, según estos modelos, incide principalmente en la aparición de la poco deseada inestabilidad monetaria, es la desconfianza hacia la capacidad de autoobligarse que pueda asumir un Ejecutivo, expuesto día a día a los inconvenientes

que le alejan de la visión a largo plazo de los resultados de la política monetaria, y la presunción de los operadores privados de esta limitación del Gobierno, lo que provoca un comportamiento inflacionario.

Puesto que nada ataca en mayor medida la inflación como la convicción de los operadores privados de que ésta no se producirá, la fórmula ideada por algunas teorías económicas, de enorme éxito en las últimas décadas, es la organización de un banco central con plena capacidad de decisión sobre la política monetaria, pero alejado de las circunstancias accidentales que puedan desviar su fin primordial: el control de la inflación. De aquí proviene la segunda de las condiciones por la que los bancos centrales pueden interesar al Derecho constitucional, esto es, que el oportuno estatuto legal resguarde al banco central de la posibilidad de ser ordenado o directamente influido desde el exterior en su función de diseño —y, en menor medida, aplicación— de la política monetaria. Bajo el refugio de su *independencia*, por la cual ningún poder público —mucho menos el Gobierno— puede inmiscuirse en su labor, los *técnicos* del banco central encontrarían las condiciones necesarias para determinar cuáles son las políticas monetarias más adecuadas en su batalla contra la inflación.

Desde finales de la década de los setenta varios Estados asumieron y promovieron el modelo de banca central *independiente*. Para ello realizaron importantes reformas legislativas, aunque no muchas de ellas afectaron al texto constitucional. En la mayoría de los casos se buscó el anclaje de los bancos centrales en normas económicas generales previstas en la Constitución, y sólo en algunas Constituciones, la mayor parte de ellas de nuevo cuño —revisiones importantes de la Norma Constitucional anterior o verdaderos

puntos y aparte en el sistema constitucional de algunos países—, se trató con detenimiento la organización autónoma de esta institución, responsable de la política monetaria en detrimento del Ejecutivo. La razón es clara: si se parte de que el diseño y la ejecución de la política monetaria es un aspecto del poder público, es necesario encontrar el anclaje constitucional que confiera legitimidad democrática al nuevo órgano autónomo responsable de la política monetaria.

II. En la aparición de la banca central autónoma con responsabilidad plena sobre la política monetaria radica, se decía, el interés del Derecho constitucional en los bancos centrales. Es patente que el banco central autónomo y responsable del diseño y ejecución de la política monetaria modifica el sistema de poderes por la interacción de estas dos características: detenta la potestad sobre una política relevante y necesaria en el Estado contemporáneo, y no ejerce esta función sujeto a las órdenes de un poder público dotado de legitimidad democrática, en general el Ejecutivo, a cuyas instrucciones han estado tradicionalmente sometidos los bancos centrales como parte, de alto componente técnico pero no por ello sustancialmente diferente, de la Administración pública. Por esta razón, la aparición de una administración *independiente* —con todas las consecuencias en el uso del término que se han analizado— de este tipo, con altas responsabilidades políticas y un particular estatuto autónomo, no sólo no puede pasar desapercibida para el Derecho constitucional, que estudia el conjunto de normas jurídicas que regula la organización fundamental del Estado, sino que es necesario que se incluya en su ámbito de análisis.

No obstante, esta labor de estudio de la situación de la banca central en el entramado del poder público en el Estado constitucional

no ha sido hasta estos momentos desarrollada en toda su necesidad por la doctrina constitucional. Los análisis económicos son, como no podría ser de otra manera, los más extensos en la explicación de la necesidad de un órgano autónomo encargado de la política monetaria; pero en la ciencia jurídica, si bien el análisis desde el prisma administrativista de los bancos centrales responsables y autónomos es relativamente amplio —al menos más extenso que el propio de nuestro ámbito de conocimiento—, los constitucionalistas han descuidado, por varias razones y en especial en nuestro país, a la banca central y su configuración entre el poder público como objeto de estudio.

Pero es una tarea imperiosa reivindicar la inclusión de la banca central responsable y autónoma en el ámbito del Derecho constitucional. En particular, el Derecho constitucional debe dilucidar acerca de la posibilidad —más allá de la conveniencia— de este modelo de banco central en el Estado constitucional, puesto que, casi con exclusividad, el Derecho constitucional es el ámbito de conocimiento desde el que se puede vislumbrar por encima de la razón de ser de la banca central responsable y autónoma y su papel económico en el Estado de hoy, y analizar si ese modelo de banco central cumple con las exigencias del Estado constitucional, esto es, si tiene cabida, y en qué condiciones, en el Estado social y democrático de Derecho propio de nuestros sistemas de organización política. Como detentadores de poder público, los bancos centrales necesitan estar democráticamente legitimados. Sólo desde el Derecho puede, en un principio, intentarse ese peculiar equilibrio entre la legitimidad democrática que requiere cualquier poder público en el Estado constitucional y la necesidad de autonomía que se predica desde la ciencia económica.

Principio democrático, Administración Pública, y administraciones independientes en el Estado constitucional

III. En nuestro país, el banco central dotado de autonomía ha sido observado doctrinalmente como una institución de la Administración Pública con particulares garantías, que principalmente afectan a la posibilidad de que esta institución pueda verse impelida a obedecer instrucciones de cualquier otro órgano, público o privado. Por tal razón se ha incluido al banco central entre las llamadas administraciones *independientes*, donde se prevé en mayor o menor medida este tipo de garantías que aumentan su autonomía, en especial del Gobierno. El análisis de la configuración de los bancos centrales responsables y autónomos nos conduce imperativamente a la cuestión previa sobre la posibilidad de legítima existencia de administraciones autónomas —más conocidas en la doctrina como administraciones *independientes*— en el Estado constitucional lo que, a su vez, obliga, más allá de los primeros apartados de este trabajo destinados a introducir la relación entre Estado constitucional, principio democrático y Constitución normativa, a tener en cuenta las particularidades de la aplicación del principio democrático a la Administración Pública.

El principio democrático arraiga en la propia razón de ser de la democracia constitucional, que ofrece respuesta a la necesidad de concebir jurídicamente a la propia soberanía; a través de la Constitución, el soberano se autolimita, provocando la conjunción, necesaria en la democracia constitucional, entre Estado de Derecho y Estado democrático. A través de la configuración de los poderes públicos, el soberano diseña la que quiere sea la organización del gobierno de la sociedad, que debe responder a los criterios de

estructura y desarrollo que se desprenden del principio democrático que es, a la postre, el que confiere legitimidad a la autolimitación del soberano. Puesto que es la soberanía la que da origen a la organización del poder público, la vigencia del principio democrático establece que preceptivamente se mantenga la relación entre soberanía y organización del gobierno de la sociedad, por medio de las estructuras con que para este fin la sociedad se dote a través de su Constitución.

En efecto, con independencia del valor jurídico que en general corresponde a los principios generales del Derecho, cuya principal función es servir en el proceso de realización e interpretación de la Constitución, el principio democrático cuenta con la mayor de las responsabilidades, lo que al mismo tiempo le obliga a conformarse como el más general de los principios constitucionales: legitimar la organización y ejercicio del poder público. A partir del principio democrático, reconocido en las Normas Fundamentales bien entrado el siglo XX, se consolida la concepción jurídica de la democracia y se establece legalmente la necesidad —y ya no la contingencia de determinada configuración del poder público— de que el poder del Estado sea articulado de tal forma que su organización y su ejercicio deriven de la voluntad del pueblo. La adscripción, institucionalización y funcionamiento de los órganos detentadores del poder público no deben estar exclusivamente sometidos al principio de legalidad, sino que deben tener lugar supeditados a los requisitos que se desprenden del principio democrático.

Requisitos éstos que han de ser examinados bajo el prisma de la función *transformadora* —propia de la *legitimadora*— del principio democrático. La vigencia de este principio obliga al mantenimiento de una relación dialéctica entre soberanía y gobierno,

en el más amplio sentido del término, donde más allá de la contingencia sobresalga la permanencia de los vínculos entre el origen y el desarrollo del poder del Estado. Cualquier demostración del poder público debe, por lo tanto, formarse de acuerdo con esta relación continua entre soberanía y gobierno que se desprende de la ya incuestionable validez del principio democrático, y que se concreta principalmente en dos condiciones: el poder público propio de un Estado constitucional es aquel que cuenta con un *origen democrático* y que, en su desarrollo, mantiene permanentemente la conexión con la fuente legitimadora, lo que se realiza a través de la institucionalización de un *control democrático*, conformado como examen continuo del desarrollo del poder público. La legitimidad democrática conlleva, por lo tanto, dos formas de actuación que, con su interacción, proclaman la vigencia del principio democrático en el Estado constitucional: el *origen* y el *control* legítimos, esto es, democráticos. La alteración de cualquiera de los dos términos en la configuración de cualquier instancia detentadora de poder público supondría por sí misma el cuestionamiento de la legitimidad democrática del órgano en cuestión.

IV. En la democracia constitucional, la sumisión de la Administración Pública a la ley no es suficiente, por todo lo analizado, para que el principio democrático realice su función legitimadora. Desechada la idea de que la democratización de la Administración Pública conlleve la incorporación de la representación y el pluralismo en su organización y funcionamiento, que por otra parte no sería compatible con el carácter instrumental de sus funciones, se llega a la conclusión de que la aplicación del principio democrático a la Administración Pública se desarrolla a través de la legitimidad que le confiere el origen y el control

democráticos, y que le vinculan en este sentido a los poderes directamente legitimados por el pueblo. Por cuanto la Administración Pública no cuenta *per se* de legitimidad directa, cabe inferir que ninguno de sus ámbitos pueden estar exentos del origen y control democráticos a través de los órganos públicos que sí están dotados directamente de legitimidad democrática y, por lo tanto, cabe negar la existencia de administraciones independientes, en el propio sentido del término, en el Estado constitucional.

En consecuencia, la Administración Pública debe estar sujeta plenamente a los poderes directamente legitimados en el sistema democrático y, en particular, al Ejecutivo, que necesita de aquella para la realización de las funciones que constitucionalmente se le determinan. Pero, como se ha analizado, no es suficiente con garantizar el origen democrático de la Administración Pública —esto es, la dependencia de la organización administrativa de un órgano dotado de legitimidad democrática propia—, sino que es necesario establecer los mecanismos necesarios de control democrático de la Administración Pública.

Dicho control democrático de la Administración Pública no puede limitarse a una mera supervisión sobre la legalidad de la actuación o a un control judicial posterior, sino que debe conformarse como un verdadero y decidido control político que aleje a la organización administrativa de tomar decisiones independientes en lo que podría acomodarse como un *cuarto poder*. El control democrático de la Administración Pública, necesario en el Estado constitucional, puede concretarse a través de diversas vías de acuerdo con el entramado constitucional de competencias, pero habitualmente reside en el Ejecutivo que, por otra parte, es el órgano que suele responder ante el Parlamento del desarrollo de las

funciones de la Administración Pública y, además, recae sobre él el mayor peso en el anclaje democrático de la organización administrativa.

Si bien es forzoso, por todo lo dicho, negar la posibilidad de que en un Estado constitucional sea compatible la presencia de administraciones propiamente independientes y la vigencia del principio democrático, por cuanto éste requiere para su realización tanto de un origen como de un control democráticos, cabría admitir la existencia de algunos ámbitos de la Administración Pública que, por razones que la estimara suficientes e indicara a través de los medios con que cuenta para ello, se dotaran de un particular estatuto que configurara este tipo de organizaciones con mayor o menor autonomía. Son, como se ha manifestado, las conocidas como administraciones *independientes*, si bien el calificativo, aunque mayoritariamente usado en la doctrina, debe ser tratado con cautela, por cuanto puede llevar a la confusión.

En efecto, hay ocasiones —y numerosos ejemplos en derecho comparado— en que un Estado democrático siente la necesidad de dotar de autonomía a cierto ámbito de la Administración Pública, lo que se traduce en la creación de centros de decisión política, de por sí inalcanzable por la organización administrativa común. Las razones del alejamiento de los poderes públicos de estos ámbitos de decisión pueden ser varias, pero generalmente se sustentan en la búsqueda de cierta neutralidad respecto a aquéllos para conseguir que cumplan con éxito las actividades que se les encomienda y que se aumente el grado de efectividad de las políticas que desprenden dichas administraciones *independientes*.

La particularidad de la autonomía, que hace diferentes a estos organismos, obliga además de a garantizar la necesaria cobertura legal, a que exista un objetivo especial que deban conseguir —diferente, en general, de la función instrumental que protagoniza la labor de la Administración Pública—, y que el estatuto de autonomía de que se las dota sea necesario para la correcta realización de sus funciones. Pero, más allá de esta condición que únicamente justifica su existencia, la creación de administraciones *independientes* en el Estado constitucional no puede obviar su legitimidad democrática, esto es, su *origen y control* democráticos. Si, como se mantiene, el Estado constitucional es incompatible con la existencia de cualquier organización independiente, esta condición alcanza a las administraciones *independientes*, cuyo particular estatuto autónomo no puede menoscabar la aplicación del principio democrático en la distribución del poder público: su objetivo debe conformarse como un objeto con protección constitucional, sus responsables deben ser elegidos por órganos legitimados democráticamente, y su regulación debe prever los mecanismos de control democrático —esto es, más allá del mero control técnico-judicial— necesarios en el Estado constitucional.

*Principio democrático, Administración Pública
y administraciones independientes en España*

V. El esquema de validez del principio democrático y los efectos de su aplicación en la Administración Pública en los términos en que ha sido analizado respecto al Estado constitucional puede aprovecharse, en todos sus extremos, cuando se analiza el caso español. No podía ser de otra manera en una Constitución que, como la española de 1978, por una parte recoge el principio de legitimidad

democrática a través de la asignación de la soberanía nacional al pueblo español en el artículo 1.2 CE, fundamento primero de la radicación social del poder, que se prolonga a través de la elección democrática de los representantes del pueblo en el Parlamento —artículo 66.1 CE—, y del hecho de que la justicia emane del pueblo —artículo 117.1 CE—; por otra parte, realiza un reconocimiento expreso del Estado social y democrático de Derecho —artículo 1.1 CE—, desarrollado a través de los diferentes preceptos constitucionales.

La expresa afirmación de la validez de los principios incorporados en la Constitución de 1978 conducen, una vez realizada su identificación, al reconocimiento de un valor jurídico a estos principios, que principalmente se concreta en su función de integración e interpretación del ordenamiento jurídico. En particular, la vigencia del principio democrático en la Constitución de 1978 no sólo se debe a las previsiones citadas del artículo primero del texto constitucional, determinación formal que podría haber sido negada con un desarrollo contrario en el resto de la Constitución, sino que se desprende de la distribución del poder de acuerdo con este principio, dotando a los diferentes órganos del poder público de la necesaria legitimidad democrática. De hecho, la vigencia del principio democrático en una Constitución que, como la de 1978, podría haber profundizado en mayor medida en lo que debería ser una democracia avanzada, es lo que garantiza el reconocimiento de nuestro país como un Estado constitucional. La relación entre soberanía y gobierno está, por lo tanto, plenamente vigente en la Constitución de 1978, lo que afecta a toda institución de gobierno.

VI. Por otra parte, siguiendo los modelos de las democracias constitucionales, la Constitución de 1978 configura una Administración Pública de carácter instrumental, sin unos criterios propios de legitimidad democrática. Los principios que determinan la organización y funciones administrativas, principalmente revelados en el artículo 103 CE, no dejan lugar a dudas del carácter instrumental de la Administración Pública española, al servicio de los poderes públicos directamente legitimados para determinar las oportunas políticas dentro del marco constitucional. Por otra parte, es el Ejecutivo —con las particularidades analizadas— el órgano constitucional al que, de acuerdo con el esquema competencial establecido en la Norma Fundamental, le corresponde la función de gobierno y, por lo tanto, la dirección de la Administración Pública, citada de forma expresa en el artículo 97 CE.

La naturaleza instrumental de la Administración Pública establecida en la Constitución de 1978 conlleva que sea el *director* de la organización administrativa, el Ejecutivo, el que en general desarrolle la función de *control* de la Administración Pública. Con independencia de que por diferentes causas puedan establecerse legalmente otros mecanismos de control, es el Gobierno el órgano que, también en términos generales, de acuerdo con el artículo 66.2 CE responde del funcionamiento de la Administración Pública ante las Cortes Generales. Con ello, el Ejecutivo no sólo dirige y controla la organización administrativa, sino que hace valer la aplicación del principio democrático a la Administración Pública, esto es, le confiere la necesaria legitimidad democrática. Por lo tanto, también en la Constitución de 1978 se da la relación correspondiente entre Gobierno y Administración Pública: el Gobierno, al ejercer sus funciones directoras y utilizar sus medios de control democrático sobre la Administración Pública, inserta a la organización

administrativa en el entramado democrático en que toma forma el poder público.

VII. Siguiendo el mismo razonamiento, tampoco en la Constitución de 1978 cabe la existencia de cualquier órgano propiamente independiente, puesto que atentaría contra la atribución de la soberanía al pueblo y el principio democrático establecidos en el texto constitucional. En relación con ello, la doctrina ha discutido abiertamente acerca de la posibilidad constitucional de las administraciones dotadas de un particular estatuto autónomo, esto es, la legalidad de las administraciones *independientes* en España, donde de hecho existen varios ejemplos de regulación jurídica de este tipo de organizaciones. En general, la controversia doctrinal ha girado en torno a la relación entre Gobierno y Administración Pública, la incidencia de la separación de poderes y si está presente una exclusividad sin excepciones de ningún tipo en la función directiva sobre la organización administrativa que ejerce el Ejecutivo por mandato constitucional.

La conclusión a la que se ha llegado en el presente trabajo cabe sintetizarla en que las administraciones *independientes* pueden tener cabida en nuestro ordenamiento jurídico siempre que tengan carácter excepcional —esto es, que respondan a un mandato constitucional y que la dotación del particular estatuto autónomo sea considerado necesario para la correcta ejecución de sus funciones—y, en especial, cumplan con las exigencias que se desprenden de la aplicación del principio democrático vigente en nuestra Constitución: las administraciones *independientes* deben contar con un *origen* democrático, a través del nombramiento de sus responsables por parte de órganos dotados de legitimidad democrática, y el

ordenamiento debe regular los mecanismos de control democrático necesarios en el Estado constitucional. Cualquier administración *independiente* que fuera creada sin tener en cuenta estos extremos, sería impropia de un Estado constitucional y, por lo tanto, cabría cuestionarse seriamente su posibilidad en el marco de la Constitución de 1978.

*Los bancos centrales en el Estado constitucional:
posibilidades y modelos*

VIII Como se ha adelantado, los bancos centrales únicamente pueden considerarse instituciones relevantes para el Derecho constitucional cuando se les responsabiliza del diseño de la política monetaria y cuando se les dota de elementos de autonomía con la finalidad de que su funcionamiento se adapte a ciertas condiciones que, de por sí, divergen en el caso de otros poderes públicos.

La política monetaria, que apunta a la cantidad y valor del dinero en determinado ámbito económico, ha sido considerada tradicionalmente como una función de gobierno y, por ello, su responsabilidad se ha establecido durante siglos en la órbita competencial del Ejecutivo. Hasta tal punto ha sido tácitamente admitida la ordenación de la moneda en manos del Ejecutivo que sólo recientemente ciertas Constituciones han aludido a la política monetaria con la finalidad de contemplar en su articulado, con desigual nivel de detalle, a los bancos centrales autónomos y responsables de aquélla. Si hasta fechas cercanas la política monetaria estaba en manos del Gobierno, bien directamente, bien ejecutada a través de bancos centrales dependientes de aquél, la

creación –por ley o en la Constitución- de la banca central autónoma representa, en definitiva, no sólo la aparición de un nuevo poder público, sino un cambio competencial entre órganos detentadores de poder público. En este sentido, el denominado *nuevo* constitucionalismo latinoamericano constituye, con desigual acierto, el paradigma de la constitucionalización de los bancos autónomos responsables de la política monetaria.

La erección en determinados ordenamientos jurídicos de bancos centrales responsables y autónomos responde a la consideración válida por parte del constituyente o, en su caso, el legislador, de las teorías económicas que, como hemos visto, defienden que el sesgo inflacionario puede ser reducido por medio de un *alejamiento* del diseño de la política monetaria del ámbito de los poderes públicos clásicos y, en particular, del Ejecutivo, aumentando de esta manera la credibilidad frente al mercado privado que conllevará un comportamiento no inflacionario de los agentes económicos. La responsabilidad sobre la política monetaria se aparta, por lo tanto, del Ejecutivo, y se hace recaer sobre una institución, el banco central, a la que se dota de un particular estatuto autónomo: se trata de los conocidos bancos centrales *independientes*, si bien también en este caso cabe tomar las cautelas oportunas sobre el calificativo, pues en no pocas ocasiones se utiliza para nombrar instituciones autónomas, incluso dependientes con algún grado de autoorganización.

Con independencia de que la sociedad decida confiar o no en estas teorías económicas, que en definitiva son una opción más entre aquellas en las que cabe el manejo de la política monetaria –se ha apuntado en el trabajo la discusión doctrinal sobre este asunto en el campo de la economía, pese a que se debe ser conscientes de que los

frutos de estas tesis no son en sí relevante en el análisis de las posibilidades de los bancos centrales en el Estado constitucional—, lo cierto es que, siguiendo la necesidad que aquí se ha defendido de legitimidad democrática de todos los órganos detentadores de poder público, en un Estado constitucional la vigencia del principio democrático impediría la existencia de administraciones propiamente independientes, cualquiera que sea su finalidad. Por lo tanto, la existencia de bancos centrales independientes, en el pleno sentido del calificativo, alteraría la estructura de legitimidad de origen y control democráticos, y no sería propio de una democracia constitucional.

En efecto, una sociedad es libre de organizar como considere oportuno la estructura responsable de la política monetaria, pero con sus límites; si la sociedad se decide por el establecimiento de una democracia constitucional, como es nuestro caso y el de los países de nuestro entorno, no es de extrañar que se encuentre limitada por la razón de ser del Estado constitucional —como está limitada en tantos otros extremos—, lo que afecta a las posibilidades de ordenación de la moneda y la competencia en política monetaria. La vigencia del principio democrático impediría que cualquier banco central pudiera conformarse como una institución firmemente independiente, sin cumplir con los requisitos de origen y control democráticos. Por esta razón, la constitucionalización de la banca central no es en sí suficiente —ni, podría añadirse, necesaria en todo caso— para legitimar una independencia real del órgano responsable de la política monetaria. Cabría dudar de la vigencia del principio democrático y, por lo tanto, de la adecuación al Estado constitucional, de aquella Norma Fundamental que amparase el establecimiento de un banco central detentador de poder público y configurado con plena independencia.

IX. La independencia de los bancos centrales ha sido tratada con cierta amplitud en la ciencia económica, de donde nacen las tesis acerca de su utilidad y eficacia en orden a terminar con los fenómenos inflacionistas. Los intentos de demostración empírica de esta relación causal entre independencia de la banca central y estabilidad de los precios ha precisado de un importante, aunque todavía no definitivo, esfuerzo de medición del grado de autonomía de los bancos centrales. Análisis que sirven a los realizados desde las ciencias jurídicas por cuanto se basan casi exclusivamente en las previsiones jurídicas sobre las garantías de la autonomía de los bancos centrales. Se trata, por lo tanto, de la consideración sobre la autonomía *legal* de la banca central, lo que incluye criterios que pueden resultar válidos en los análisis realizados desde la perspectiva jurídica.

De acuerdo con el vínculo entre la responsabilidad en política monetaria y la relación con los poderes públicos, e incidiendo en la existencia de mecanismos institucionalizados de control democrático, se ha propuesto la clasificación de los bancos centrales en dependientes, autónomos e independientes. De esta manera, los bancos centrales dependientes mantienen vínculos directos de instrucción u orientación por parte de un poder público, legitimado para la realización de esta actividad. Tanto los bancos centrales autónomos como los independientes no reciben este tipo de instrucciones, pero la diferencia entre los dos es definitiva para encuadrar el problema en sus justos límites: mientras los bancos centrales autónomos, a pesar de su particular estatuto, cuentan con un origen y control democráticos propios de la vigencia del principio democrático en el Estado constitucional, que excusa la *quiebra* con la

legitimidad democrática que podría haberse dado en caso contrario, en el caso de los bancos centrales independientes tiene lugar la ruptura con este principio, generalmente por la vía de la falta de control democrático de la institución. Está suficientemente argumentado que en una democracia constitucional únicamente caben los dos primeros modelos de banca central –banca central dependiente y banca central autónoma, con diferentes matices en cada situación-, puesto que los bancos centrales propiamente independientes no cumplen con las exigencias que conlleva la vigencia del principio democrático al no establecerse los suficientes mecanismos de control.

El derecho comparado nos ofrece ejemplos que, sin ser exhaustivos, se acercan en mayor o menor grado a esta clasificación. El Banco de Inglaterra es conocido tradicionalmente como modelo de banco central dependiente, aunque la relación con el Gobierno haya sufrido importantes cambios en su trayectoria. La naturaleza de sus relaciones con el Gobierno, principalmente, no permiten dudar de que su regulación jurídica disfruta de la necesaria legitimidad democrática. La Reserva Federal Norteamericana puede ser considerada como modelo de banco central autónomo, por cuanto, si bien goza de un particular estatuto que, en efecto, le *libera* de recibir instrucciones del Gobierno, claudica a los requisitos del principio democrático, puesto que sobre el banco central norteamericano se ejerce un relevante control parlamentario, principalmente parlamentario. Por último, respecto al banco central alemán –*Bundesbank*–, cuya creación rompe con la tradicional evolución de los bancos centrales, los mecanismos de control político fueron mínimos, por lo que ha sido considerado durante mucho tiempo como el modelo de banca central independiente –no sólo el banco central más autónomo, sino el primer banco central independiente,

por cuanto su grado máximo de autonomía no provenía, como en el resto de los casos, de un análisis teórico anterior sobre la repercusión del estatuto en la estabilidad de los precios-, sólo superado en los últimos años por el Banco Central Europeo. Las últimas reformas legislativas del banco central alemán, diez años después de Maastricht, se han reafirmado en estas tendencias y han debilitado todavía en mayor medida el grado de control democrático del banco central alemán.

La aplicación de los modelos de banca central al Banco de España

X. Desde la nacionalización del Banco de España, momento en que se consolidó firmemente como banco central del país, hasta la actualidad, la regulación jurídica del banco central español ha recorrido los tres modelos examinados, comenzando por configurarse como un banco central dependiente, pasando a actuar durante la década de los ochenta y hasta mediados de los noventa como un banco central autónomo, y conformándose en un banco central independiente a raíz de las modificaciones realizadas en su estatuto —ninguna de ellas de carácter constitucional— con vistas a la integración económica europea y la circulación de la moneda común, estatuto que en estos momentos es el que rige su organización y funciones.

En efecto, la creación del Banco de España, como la mayoría de los bancos centrales, hunde sus raíces en la consideración del Gobierno de la necesidad de que el país contara con una banco de bancos y sirviera de único banco emisor, y realizara de esta manera un papel público relevante aunque su capital permaneciera en manos

privadas y se tramitara su nacionalización muy entrado el siglo veinte. Ya en su carácter de banco público, el Banco de España realizó las funciones de la banca central, y en concreto se le responsabilizó de la ejecución de la política monetaria. Como era propio de la banca central de la época, el Banco sirvió para financiar recursos solicitados por el Gobierno.

Desde su nacionalización hasta 1980, el Banco de España realizaba sus funciones de banca central española bajo las instrucciones directas del Gobierno, por medio del Ministro de Hacienda. Podía ser discutible su función, pero desde luego no lo era su legitimidad, al menos durante los pocos años que el Banco dependiente desempeñó sus funciones una vez en vigor la Constitución de 1978. A partir de la Ley 30/80, de 21 de junio, el Banco de España se configuró como una de las administraciones *independientes* de nuevo cuño en el país; la ley incluía mecanismos de autonomía del Banco de España respecto al resto de poderes públicos, y dejaba en manos del banco central la responsabilidad en política monetaria, ya no sólo la ejecución sino, lo que es relevante en esta sede, el diseño de la política monetaria, si bien era el Gobierno quien determinaba los objetivos generales de la política económica. Por otra parte, quedó asimismo en manos del Gobierno el control democrático sobre la institución. El Banco de España autónomo cumplía, por su configuración, con la legitimación democrática que cabe requerir de todo órgano público.

El modelo autónomo de banca central española, que por otra parte consiguió varios de sus objetivos en momentos particularmente delicados de la economía nacional, se transformó de raíz con la Ley 13/1994, de 1 de junio, denominada “de autonomía del Banco de España”, aunque ciertamente regulaba en su estatuto jurídico un

banco central independiente. Sin esperar a la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales, y obviando una discusión jurídica —más allá de la mera transformación del banco central— sobre la constitucionalidad de los cambios establecidos para la profundización del país en el proceso de integración europea y la necesidad de emprender una reforma constitucional, el estatuto de 1994 eliminó las formas de control gubernamental del Banco de España sin que fueran sustituidas por mecanismos eficaces de control parlamentario, al tiempo que regulaba nuevas garantías para conseguir un grado máximo de autonomía. Ciertamente, los cambios legislativos podrían haberse tomado por iniciativa propia del Legislativo, pero las circunstancias que envolvían la unión monetaria europea explican la precipitación hacia la creación de un Banco de España independiente. La dotación del nuevo estatuto independiente al Banco no fue sino un extremo más en las prioridades, jurídicamente poco meditadas, que envolvieron la puesta en marcha de la unión monetaria después de Maastricht. Las consecuencias son claras: si realmente el Banco de España se conforma como una administración propiamente independiente, cabe dudar acerca de su adecuación a la Norma Fundamental, que consagra de forma precisa el principio democrático y crea un Estado constitucional.

XI. La Constitución de 1978 dedica a la competencia en política monetaria alguna breve referencia (artículo 149.1.11º CE), y contiene cierta mención a la política antiinflacionista cuando determina que los poderes públicos deben promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa “en el marco de una política de estabilidad económica”, en la que no puede obviarse la orientación de la política económica hacia el pleno empleo

(artículo 40.1 CE). De hecho, es en la búsqueda de esta previsión constitucional donde la mayoría de la doctrina que defiende una administración *independiente* —alejada, en particular, de la influencia directa del Ejecutivo— competente de la política monetaria fija la legitimidad democrática de una banca central española autónoma.

Tras el análisis de la situación es fácil constatar que el modelo de banca central dependiente es perfectamente compatible con la letra de la Norma Fundamental; por otra parte, existe un objetivo constitucional de particular protección, la estabilidad económica, que podría servir de fundamento para la dotación de un particular estatuto autónomo a un Banco de España responsable de la política monetaria, si bien sería de desear que la Constitución estableciera con mayor detalle dicha especial regulación. Pero el estatuto autónomo del banco central español no puede obviar, en primer lugar, que de acuerdo con la Constitución la estabilidad monetaria no es el único —ni siquiera el principal— objetivo de la política económica general y, en segundo lugar que, por todo lo analizado, el establecimiento de cualquier administración *independiente* —y el Banco de España no puede ser una excepción— en nuestra configuración de poderes públicos no puede contradecir los efectos de la vigencia del principio democrático.

Cabe concluir, por todo ello, que debe ser cuidadosamente examinado el estatuto jurídico de un banco central español que se erija como una institución propiamente independiente, como la que permanece en nuestro país desde 1994, en ocasión de la entonces prevista entrada en funcionamiento del Banco Central Europeo. Esta regulación no estableció los necesarios mecanismos de control que, como se ha analizado, son necesarios para satisfacer la plena vigencia

del principio democrático y, sumando los mecanismos de protección frente a posibles injerencias de otros poderes públicos. Las dificultades de un debate abierto sobre la configuración de la institución responsable de la política monetaria son mayores que nunca, en estos momentos en que la moneda única circula en el proceso de integración monetaria europea y el Banco de España forma parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales, que encabeza el Banco Central Europeo. Pero una sociedad madura deberá enfrentarse, más temprano o más tarde, con esa elección. La solución, en estos momentos, sólo puede ser teniendo en cuenta las carencias *generales* de legitimidad democrática de los órganos comunitarios, por lo que cualquier respuesta deberá ser de ámbito europeo. Con todo, la vigencia del principio democrático *también* respecto al órgano autónomo responsable de la política monetaria es un debate pendiente el sistema jurídico de nuestro Estado constitucional.

El Banco Central Europeo como banco central independiente

XII. El proceso de integración económica europea, desde sus orígenes, ha tratado de manera diferente las competencias de política financiera y política monetaria, aunque los Tratados constitutivos no establezcan propiamente esta discriminación; mientras las políticas económicas financieras se dejaban en manos de los Gobiernos nacionales, apenas realizando alguna referencia a su coordinación, respecto a las políticas económicas monetarias —necesarias, por otro lado, para el establecimiento de un mercado único— el proceso de integración se aceleraba. La culminación de la discriminación entre los dos ámbitos competenciales económicos provino de la mano de la creación del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos

Centrales por medio del Tratado de Maastricht, de acuerdo con la recomendación del *Informe Delors* que, si bien formalmente incidía en la necesidad de coordinación entre los dos ámbitos de la política económica general, no concretaba mecanismos efectivos para que dicha coordinación se llevara a cabo. Por las razones que fueren, pero ninguna de ellas *neutral*, el sesgo monetario irradió una discriminación en los compromisos comunitarios de la política fiscal frente a la política monetaria.

La conciencia de esta diferencia de trato, además de las particulares condiciones que rodean el proceso de integración europea, llevó al establecimiento de un Banco Central Europeo independiente; de hecho, para muchos, el estatuto jurídico independiente del Banco Central Europeo no encuentra símil en derecho comparado. Fuertemente influido por la que había sido la regulación jurídica del *Bundesbank*, muchos de los mecanismos de autonomía de los que ahora disfruta el Banco Central Europeo provienen, incluso agravados, de aquél. A este respecto debe tenerse en cuenta una importante salvedad, que aumenta el grado de autonomía de la banca central europea: si el banco central alemán realizaba sus funciones en el ámbito de operación de un Gobierno fuerte y sin dudas acerca de su legitimidad democrática, director de la política económica financiera del país, el Banco Central Europeo no cuenta en su ámbito de actuación con ningún tipo de Gobierno único económico que pueda hacer frente, por medio de la formulación de políticas económicas financieras, a las medidas monetarias del banco central.

XIII. Son varias las garantías que coadyuvan a que sea posible afirmar que el Banco Central Europeo es una institución propiamente independiente, y pueden ser resumidas en una: aunque

su origen democrático pueda ser en mayor o menor medida considerado, no puede negarse que el Banco Central Europeo no cuenta con los mecanismos de control democrático necesarios en un Estado constitucional. Las relaciones entre los órganos de gobierno del banco central y las instituciones comunitarias —y en mucha menor medida con los poderes públicos nacionales— son escasas, y destinadas a mantener algunos mecanismos aislados de coordinación y, en todo caso, la realización de un control técnico-judicial que, desde luego, no es apto para la supervisión democrática de la actuación del banco central.

Es cierto que la Unión Europea no es, por el momento, un Estado constitucional, a pesar de aquellas concepciones que otorgan a los tratados esta naturaleza jurídica. Pero no lo es menos que los ciudadanos afectados por la política monetaria que decide la *quasiinstitución* comunitaria en que se conforma el Banco Central Europeo sí pertenecen a Estados constitucionales. Por lo tanto, frente a todos ellos el poder público debe contar con los criterios de legitimación democrática suficientes. El Banco Central Europeo es detentador de poder público desde el momento en que es el responsable de diseñar —y ejecutar, a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales— la política monetaria en el ámbito correspondiente del proceso de integración. Para ello cuenta con muy relevantes medios materiales y jurídicos. Su función no es incidental ni meramente técnica. El Banco Central Europeo y, con él, el Sistema Europeo de Bancos Centrales, no puede escapar del anclaje democrático que alcanza a cualquier órgano detentador de poder público.

A este respecto, cabe concluir que el problema de la legitimidad democrática del Banco Central Europeo está todavía por

resolver en el proceso de integración europea y, en todo caso, constituye tema aparte de otra cuestión, el denominado déficit democrático de la Unión Europea. Es urgente replantearse, más allá de la mera formalidad legal respecto a cada uno de los ordenamientos nacionales —que, en el caso español, como hemos visto constituye un problema añadido— la compatibilidad entre un Banco Central Europeo y el Estado constitucional que debería fundamentar la integración política europea. Por lo tanto, es necesario revisar el actual estatuto jurídico del Banco Central Europeo en el ámbito del proceso europeo de integración y, planteando la cuestión aparte de la conveniencia sobre las tesis que defienden su autonomía, cabe reforzar la legitimidad democrática del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales en un espacio que, como el europeo, debe construirse sobre cimientos democráticos, en el marco de la posibilidad de, si se considera necesario, órganos autónomos, pero no independientes. La trayectoria hacia una verdadera Constitución europea que, pese a ser insistentemente reclamada por amplios sectores sociales e intelectuales europeos, nunca parece dar comienzo, debería ser la ocasión más propicia para atajar la impostergable revisión de esta organización independiente.

ÍNDICE DE NORMATIVA COMUNITARIA UTILIZADA

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 18 de abril de 1951 (Tratado de París). Modificado posteriormente en varias ocasiones, la última en Amsterdam (1997).

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957 (Tratado de Roma). Modificado posteriormente en varias ocasiones.

Decisión del Consejo, de 18 de marzo de 1958, sobre el estatuto del Comité Monetario.

Decisión del Consejo, de 9 de marzo de 1960, referente a la coordinación de las políticas de coyuntura de los Estados miembros.

Recomendación de la Comisión, de 19 de junio de 1963, relativa a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, referente a la colaboración entre los servicios competentes de las administraciones de los Estados miembros en el campo de la política presupuestaria.

Decisión del Consejo, de 15 de abril de 1964, relativa a la creación de un Comité de política económica a medio plazo.

Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, relativa a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, modificada por la Decisión del Consejo, de 12 de marzo de 1990 ; por la que se modifica la Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, referente a la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

Decisión del Consejo, de 8 de mayo de 1964, relativa a la colaboración entre los Estados miembros en materia de relaciones monetarias internacionales.

Protocolo sobre los Privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas de 8 de abril de 1965.

Resolución del Consejo, de 22 de marzo de 1971, relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad.

Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 22 de marzo de 1971, relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad.

Resolución del Consejo, de 9 de mayo de 1971, respecto a la situación monetaria.

Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 21 de marzo de 1972, relativa a la aplicación de la Resolución de 22 de marzo de 1971 referente a la realización por etapas de la unión económica y monetaria de la Comunidad.

Reglamento (CEE) nº 907/73 del Consejo, de 3 de abril de 1973, por el que se crea un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria.

Decisión de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 24 de julio de 1973, relativa a la instalación provisional del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria.

Decisión del Consejo, de 18 de febrero de 1974, relativa a la consecución de un alto grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

Declaración común adoptada al término de la conferencia tripartita sobre el empleo y la estabilidad en la Comunidad (Luxemburgo, 24 de junio de 1976).

Legitimidad democrática de los bancos centrales

Reglamento (CEE) nº 3181/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, relativo al sistema monetario europeo, modificado por el Reglamento (CEEE) nº 3066/85 del Consejo, de 28 de octubre de 1985, por el que se modifica el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 3181/78 en lo relativo a la utilización de ecus por "terceros tenedores".

Decisión del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 28 de julio de 1982, por la que se adopta el quinto programa de política económica a medio plazo.

Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986.

Decisión del Consejo, de 12 de marzo de 1990, sobre la consecución de una convergencia progresiva de las políticas y de los resultados económicos durante la primera etapa de la unión económica y monetaria.

Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 1991, por la que se crea un Comité de estadísticas monetaria, financieras y de balanza de pagos.

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) de 7 de febrero de 1992.

Decisión adoptada de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, de 29 de octubre de 1993, relativa a la fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol.

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 1993, sobre la independencia de los bancos centrales nacionales en la perspectiva de las fases segunda y tercera de la Unión Económica y Monetaria.

Decisión del Consejo, de 26 de septiembre de 1994, sobre la existencia de un déficit excesivo en Grecia.

Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 1995, sobre las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Comunidad.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, 15 y 16 de diciembre de 1995.

Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 1996, que modifica la Decisión 91/115/CEE, por la que se crea un Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos.

Recomendación del Consejo, de 8 de julio de 1996, sobre las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad.

Decisión del Consejo, de 13 de diciembre de 1996, de conformidad con el apartado 3 del artículo 109 J del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sobre el inicio de la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Resolución del Consejo Europeo, de 16 de junio de 1997, sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Resolución del Consejo, de 16 de junio de 1997, sobre el crecimiento y el empleo.

Resolución del Consejo, de 17 de junio de 1997, sobre el pacto de estabilidad y crecimiento.

Resolución del Consejo, de 13 de diciembre de 1997, sobre la coordinación de políticas económicas en la tercera fase de la unión económica y monetaria y sobre los artículos 109 y 109 B del Tratado CE.

Declaración del Consejo Ecofin y de los Ministros reunidos en el seno de dicho Consejo hecha el 1 de mayo de 1998.

Recomendación del Consejo, de 3 de mayo de 1998, relativa al nombramiento del Presidente del Banco Central Europeo, de su Vicepresidente y de otros miembros de su Comité Ejecutivo.

Decisión del Consejo, de 3 de mayo de 1998, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 109 J del Tratado.

Comunicado conjunto de los Ministros y los Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros que adoptan el euro como su moneda única, de la Comisión y del Instituto Monetario Europeo, de 3 de mayo de 1998, sobre la determinación de los tipos de conversión irrevocables del euro.

Legitimidad democrática de los bancos centrales

Decisión adoptada de común acuerdo de los gobiernos de los Estados miembros que adoptan la moneda única a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, de 26 de mayo de 1998, por la que se nombra al Presidente del Banco Central Europeo, a su Vicepresidente y a los demás miembros de su Comité Ejecutivo.

Decisión del Consejo, de 5 de junio de 1998 relativa a los datos estadísticos que han de utilizarse en el cálculo de la clave par ala suscripción de capital del Banco Central Europeo.

Decisión del Banco Central Europeo, de 9 de junio de 1998, relativa al método aplicable para determinar la participación de los bancos centrales nacionales en la clave de capital del Banco Central Europeo.

Decisión del Banco Central Europeo, de 9 de junio de 1998, por la que se adoptan las medidas necesarias para el desembolso del capital del Banco Central Europeo.

Decisión del Banco Central Europeo, de 9 de junio de 1998, relativa a la adopción de las condiciones de contratación del personal del Banco Central Europeo, modificada el 31 de marzo de 1999.

Recomendación del Banco Central Europeo de 19 de junio de 1998, en relación con los auditores externos del Banco Central Europeo.

Decisión del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales.

Decisión del Banco Central Europeo, de 7 de julio de 1998, sobre las denominaciones, especificaciones, reproducción, canje y retirada de los billetes de banco denominados en euro.

Recomendación del Banco Central Europeo, de 7 de julio de 1998, sobre la adopción de medidas para intensificar la protección legal de los billetes y las monedas denominados euros.

Orientación del Banco Central Europeo, de 26 de agosto de 1998, sobre determinadas disposiciones relativas a los billetes de banco, denominados en euros, modificado el 26 de agosto de 1999.

Acuerdo de 1 de septiembre de 1998, entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro, por el que se establecen los procedimientos operativos para un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria, reformado por el

Acuerdo de 14 de septiembre de 2000 entre el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro por el que se modifica el Acuerdo de 1 de septiembre de 1998 por el que se establecen los procedimientos operativos para un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Reglamento del Consejo General del Banco Central Europeo el 1 de septiembre de 1998.

Decisión del Banco Central Europeo de 3 de noviembre de 1998, relativa al acceso público a los documentos y archivos del Banco Central Europeo.

Recomendación del Banco Central Europeo de 12 de noviembre de 1998, sobre los auditores externos de los bancos centrales nacionales.

Reglamento (CE) nº 2531/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, relativo a la aplicación de las reservas mínimas por el Banco Central Europeo.

Reglamento (CE) nº 2532/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones.

Reglamento (CE) nº 2533/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998, sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo.

Reglamento (CE) nº 2818/98, del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, relativo a la aplicación de las reservas mínimas. Modificado por el Reglamento (CE) nº 1921/2000 del Banco Central Europeo, de 31 de agosto de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2818/98 del Banco Central Europeo relativo a la aplicación de las reservas mínimas, y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2819/98 del Banco Central Europeo relativo al balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias.

Orientación del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, sobre el régimen jurídico de la contabilidad y la elaboración de informes en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, modificada el 15 de diciembre de 1999 y el 14 de diciembre de 2000.

Decisión del Banco Central Europeo de 1 de diciembre de 1998, relativa a la participación de los bancos centrales nacionales en la clave del capital del Banco Central Europeo.

Reglamento n° 2819/98, del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre, relativo al balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias. Modificado por el Reglamento (CE) n° 1921/2000 del Banco Central Europeo, de 31 de agosto de 2000, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2818/98 del Banco Central Europeo relativo a la aplicación de las reservas mínimas, y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2819/98 del Banco Central Europeo relativo al balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias.

Decisión del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, por la que se adoptan las medidas necesarias para el desembolso del capital del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales de los Estados miembros no participantes

Orientación del Banco Central Europeo, de 1 de diciembre de 1998, sobre los requerimientos de información del Banco Central Europeo en materia de estadísticas de balanza de pagos y posición de inversión internacional.

Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, sobre las normas de desarrollo relativas a la composición del Comité Económico y Financiero.

Decisión del Consejo, de 31 de diciembre de 1998, por la que se adoptan los estatutos del Comité Económico y Financiero.

Reglamento (CE) n° 2157/1999 del Banco Central Europeo, de 23 de septiembre de 1999, sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones; modificado por el Reglamento (CE) n° 985/2001 del Banco Central Europeo, de 10 de mayo de 2001, por el que se modifica el reglamento BCE/1999/4 sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (BCE/2001/4).

Reglamento interno del Banco Central Europeo en su versión consolidada de 7 de octubre de 1999.

Decisión del Banco Central Europeo, de 12 de octubre de 1999, relativa al reglamento del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo.

Decisión del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por la que se deroga la Decisión relativa a la existencia de un déficit excesivo en Grecia.

Decisión del Banco Central Europeo, de 23 de diciembre de 1999, sobre la aprobación del volumen de emisión de moneda metálica en el año 2000.

Decisión del Consejo, de 19 de junio de 2000, de conformidad con el apartado 2 del artículo 122 del Tratado sobre la adopción por Grecia de la moneda única el 1 de enero de 2001.

Orientación del Banco Central Europeo, de 11 de mayo de 2000, sobre las exigencias de información del Banco Central Europeo en materia de estadísticas de balanza de pagos, planilla de reservas internacionales y estadísticas de posición de inversión internacional.

Orientación del Banco Central Europeo, de 31 de agosto de 2000, sobre los instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema.

Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, relativa a la composición y estatutos del Comité de política económica.

Decisión del Banco Central Europeo, de 10 de noviembre de 2000, sobre la publicación de determinados actos e instrumentos jurídicos del Banco Central Europeo.

Decisión del Banco Central Europeo, de 16 de noviembre de 2000, relativa al desembolso de capital y la contribución a las reservas y provisiones del Banco Central Europeo por el Banco de Grecia, a la transferencia inicial de activos exteriores de reserva al Banco Central Europeo por el Banco de Grecia, y a otros asuntos conexos.

Decisión del Banco Central Europeo, de 14 de diciembre de 2000, sobre la aprobación del volumen de emisión de moneda metálica en el año 2001.

Orientación del Banco Central Europeo, de 10 de enero de 2001, por la que se adoptan determinadas disposiciones sobre el cambio de moneda en 2002.

Orientación del Banco Central Europeo, de 26 de abril de 2001, sobre el sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (Target).

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

Constitución , principios constitucionales y principio democrático

AGUIAR DE LUQUE, LUIS, *Democracia directa y Derecho constitucional*. Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1977.

APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, "Modelo constitucional de Estado y realidad política", en ANDRÉS IBÁÑEZ, PERFECTO (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Trotta, Madrid, 1996.

ARAGÓN REYES, MANUEL, "El control parlamentario como control político". *Revista de Derecho Político* n^o 23, 1986, págs.9-39.

ARAGÓN REYES, MANUEL, "El control como elemento inseparable del concepto de Constitución". *Revista Española de Derecho constitucional* n^o 19, enero-abril 1987, págs. 15-52.

ARAGÓN REYES, MANUEL, "El principio democrático en la Constitución", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. II).

ARAGÓN REYES, MANUEL, *Constitución y democracia*. Tecnos, Madrid, 1989.

ARAGÓN REYES, MANUEL, *La democracia como forma jurídica*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1991.

ARAGÓN REYES, MANUEL, "La democracia constitucional", en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVILJANO, PEDRO (dir.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

ASENSI SABATER, JOSÉ, *La época constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO, “Soberanía popular y democracia en la Constitución española de 1978”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. II).

BASILE, SILVIO, “Los valores superiores, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas, en PREDIERI, ALBERTO, y GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (dirs.), *La Constitución española de 1978*. Civitas, Madrid, 1980.

BASSOLS COMA, MARTÍN, “Los principios del Estado de Derecho y su aplicación a la Administración en la Constitución”. *Revista de Administración Pública* nº 87, septiembre-diciembre 1978, págs. 133-157.

BASTIDA FRELJEDO, FRANCISCO J., “Constitución, soberanía y democracia”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* nº 8, enero-abril 1991, págs. 9-26.

BÖCKENFÖRDE, ERNST WOLFGANG, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trotta, Madrid, 2000.

CABO MARTÍN, CARLOS DE, “Democracia y Derecho en la crisis del Estado social”. *Sistema* nº 118-119, marzo de 1994, págs. 63-77.

CABO MARTÍN, CARLOS DE, “Garantismo y ley material”, en ASENSI SABATER, JOSÉ (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

CARRASCO CANALS, CARLOS, “El ordenamiento jurídico administrativo: principios generales, valores superiores y Constitución”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

CARRÉ DE MALBERG, RAYMOND, *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

CARRETERO, ADOLFO, “Los modos de constitucionalización del Derecho y sus consecuencias de los principios generales”, en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

DÍAZ, ELÍAS, "El Estado social y democrático de Derecho", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I).

DÍAZ REVORIO, FRANCISCO JAVIER, *Valores superiores e interpretación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

DUVERGER, MAURICE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Armand Coline, París, 1955.

ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO, *Lecciones de Derecho político*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO JAVIER, "La función de los principios en las sentencias del Tribunal Constitucional", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, *El sistema constitucional español*. Dykinson, Madrid, 1992.

FERRAJOLI, LUIGI, "El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad", en ANDRÉS IBÁÑEZ, PERFECTO (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Trotta, Madrid, 1996.

FIORAVANTI, MAURIZIO, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Trotta, Madrid, 2001.

FREIXES SANJUÁN, TERESA, "Positivación de los valores e interpretación constitucional", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I).

FREIXES SANJUÁN, TERESA, y REMOTTI CARBONELL, JOSÉ CARLOS, "Los valores y principios en la interpretación constitucional". *Revista Española de Derecho constitucional* nº 35, mayo-agosto 1992, págs. 97-109.

FRIEDRICH, CARL J., *La democracia como forma política y como forma de vida*. Tecnos, Madrid, 1973.

GARCÍA CANALES, M., "Principios generales y principios constitucionales". *Revista de Estudios Políticos* nº 64, abril-junio 1989, págs. 131-162.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, "La democracia y el lugar de la ley". *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* n° 1, 1997, págs. 79-96.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Democracia, jueces y control de la Administración*. Civitas, Madrid, 1996.

GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Derecho constitucional comparado*. Alianza, Madrid, 1984.

GARCÍA PELAYO, MANUEL, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1989.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, "Las fuentes del Derecho en la Constitución española", en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I).

GARRIDO FALLA, FERNANDO, "Democracia y Estado de Derecho: sometimiento efectivo de todos los poderes a la Ley". *Revista de Administración Pública* n° 128, mayo-agosto 1992, págs. 7-21.

GARRORENA MORALES, ÁNGEL, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1988.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, "Los principios generales del Derecho y la Constitución", en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I).

HAURIU, ANDRÉ, *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Ariel, Barcelona, 1971,

HELLER, HERMANN, *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

HERNÁNDEZ GIL, ANTONIO, "Sistema de valores en la Constitución", en LÓPEZ PINA, ANTONIO (ed.), *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1983.

HESSE, CONRADO, "Constitución y Derecho constitucional", en BENDA, ERNESTO; MAIHOFFER, WERNER; VOGEL, JUAN J.; HESSE, CONRADO y HEYDE, WOLFGANG, *Manual de Derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2001.

JELLINEK, GEORG, *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

JIMÉNEZ-BLANCO, ANTONIO (coord.), *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1993.

LEGUINA VILLA, JESÚS, "Principios generales del Derecho y Constitución", en AA. VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

LINDAHL, HANS, "El pueblo soberano: el régimen simbólico del poder político en la democracia". *Revista de Estudios Políticos* n° 94, octubre-diciembre 1996, págs. 47-72.

LÓPEZ GUERRA, LUIS, *Introducción al Derecho constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

LÓPEZ MEDEL, JESÚS, "La seguridad jurídica como principio o valor constitucional: su efectividad en el área preventiva de la seguridad jurídica de los derechos privados", en AA. VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986.

LUCAS, JAVIER DE, y VIDAL, ERNESTO, "¿Hay principios constitucionales?", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

MAIHOFFER, WERNER, "Principios de una democracia en libertad", en BENDA, ERNESTO; MAIHOFFER, WERNER; VOGEL, JUAN J.; HESSE, CONRADO y HEYDE, WOLFGANG, *Manual de Derecho constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2001.

MARTÍN CUBAS, JOAQUÍN, *La democracia y el Tribunal Constitucional*. Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1996.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, "De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n° 4, septiembre-diciembre 1989, págs. 47-77.

MERINO MERCHÁN, JOSÉ FERNANDO, "Valores superiores del ordenamiento. Artículo 1.1 de la Constitución", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, *Los valores superiores*. Tecnos, Madrid, 1984.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO, "Los valores superiores", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I).

PEÑA, LUIS DE LA, "La idea de la soberanía en el Título Preliminar de la Constitución española", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. II).

PERA VERDAGUER, FRANCISCO, "Reflejo constitucional en los principios generales del Derecho aplicados en la jurisprudencia contencioso-administrativa", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, *Los derechos fundamentales*. Tecnos, Madrid, 1984.

PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, "Los derechos fundamentales en el Estado constitucional", en AA. VV., *La Constitución Española. 20 años de democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

PÉREZ TRIVIÑO, JOSÉ LUIS, *Los límites jurídicos al soberano*. Tecnos, Madrid, 1998.

PRZEWORSKI, ADAM, "La democracia como resultado contingente de conflictos", en ELSTER, JON y SLAGSTAD, RUNE, *Constitucionalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

RODRÍGUEZ MOLINERO, MARCELINO, "¿Hay un orden jerárquico de valores en la Constitución?", en AA. VV., *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, "La Constitución como fuente del Derecho", en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I).

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, *Derechos fundamentales y principios constitucionales*. Ariel, Barcelona, 1995.

SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO, *Introducción al Estado constitucional*. Ariel, Barcelona, 1993.

SCHAMBECK, HERBERT, "Valores y principios fundamentales en el Derecho constitucional de la posguerra". *Persona y Derecho* n° 28, 1993, págs. 258-270.

SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*. Alianza, Madrid, 1982.

SCHMITT, CARL, *La defensa de la Constitución*. Tecnos, Madrid, 1998.

SCHNEIDER, HANS PETER, *Democracia y Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

STEIN, TORSTEN, *Estado de derecho, poder público y legitimidad desde la perspectiva alemana*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994.

TOMÁS VILLARROYA, JOAQUÍN, *Breve historia del constitucionalismo español*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

VARELA SUANZES, JOAQUÍN, "Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española". *Revista de Derecho constitucional* n° 36, septiembre-diciembre 1992, págs. 71-104.

VEGA GARCÍA, PEDRO DE, "Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual". *Revista de Estudios Políticos* n° 100, abril-junio 1998.

VILAS NOGUEIRA, JOSÉ, "Los valores superiores del ordenamiento jurídico". *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 12, septiembre-diciembre 1984, pág. 96 y ss.

Administración Pública y Gobierno

AGUIAR DE LUQUE, LUIS, "La estructura del proceso de formación del gobierno. El caso español en el marco del Derecho comparado". *Revista de Derecho Político* n° 6, 1980, págs. 61-82.

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, "Gobierno y Administración", en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVILJANO, PEDRO (dir.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

APARICIO PÉREZ, MIGUEL ÁNGEL, "¿Hacia una nueva figura de los actos políticos del Gobierno?", en BAR CENDÓN, ANTONIO (ed.), *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985.

ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO, "El defensor del pueblo y el control de la Administración Pública", en ASENSI SABATER, JOSÉ, *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO, *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1978.

BAR CENDÓN, ANTONIO (ed.), *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Diputación de Barcelona, Barcelona, 1985.

BELTRÁN DE FELIPE, MIGUEL, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*. Tecnos, Madrid, 1995.

CARRASCO CANALS, CARLOS, "El ordenamiento jurídico administrativo: principios generales, valores superiores y Constitución", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. V).

DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en el Derecho español*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

ESPÍN TEMPLADO, EDUARDO, "Separación de poderes, delegación legislativa y potestad reglamentaria". *Revista de las Cortes Generales* n° 6, septiembre-diciembre 1985, págs. 167-230.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 2000.

GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER, "El funcionamiento y la acción del Gobierno en el Título III de la Ley del Gobierno". *Documentación Administrativa* n° 246-247, septiembre 1996-abril 1997, págs. 123-144.

GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER, "El funcionamiento del Gobierno en la Constitución", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

GARCÍA MAHAMUT, ROSARIO, *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en la Constitución*. Tecnos, Madrid, 2000.

GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Tecnos, Madrid, 1985.

GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *La democracia en España*. Alianza, Madrid, 1996.

GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, "Responsabilidad política y responsabilidad penal". *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 52, 1998, págs. 81-110.

GIL-ROBLES GIL-DELGADO, JOSÉ MARÍA, y MARÍN RIAÑO, FERNANDO, "Naturaleza jurídica del control sobre el Gobierno y la Administración", en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

GUERRERO SALOM, ENRIQUE, "El control parlamentario del Gobierno", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

LÓPEZ-NIETO, FRANCISCO, *La Administración Pública en España*. Ariel, Barcelona, 1989.

LÓPEZ CALVO, JOSÉ LUIS, *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Tecnos, Madrid, 1996.

LÓPEZ GUERRA, LUIS, "Funciones del Gobierno y dirección política". *Documentación administrativa* n° 215, julio-septiembre 1988.

LÓPEZ GUERRA, LUIS, "La posición constitucional del Gobierno", en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

LÓPEZ GUERRA, LUIS, "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución Española". *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 23, mayo-agosto 1988, págs. 71-97.

LÓPEZ GUERRA, LUIS, "La posición del Gobierno en la Constitución española", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

MAYNTZ, RENATE, *Sociología de la Administración Pública*. Alianza, Madrid, 1985.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, ADOLFO, "Principio de legalidad y sanciones administrativas: un caso concreto", en AA. VV., *Jornadas de estudios sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Ministerio de Justicia, Madrid, 1988 (vol. I).

MONTERO GIBERT, JOSÉ RAMÓN, y GARCÍA MORILLO, JOAQUÍN, *El control parlamentario*. Tecnos, Madrid, 1984.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Civitas, Madrid, 1983.

PAREJO, LUCIANO, "¿Existe una reserva constitucional de "ejecución"? Apuntes para la individualización de la función ejecutiva en el orden de las funciones estatales". *Cuadernos de Derecho Público* nº 1, mayo-agosto 1997, págs. 13-42.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación especialmente la cumplida a través del procedimiento", ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

PÉREZ TREMP, PABLO, "La Administración Pública", en AA.VV., *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000 (vol. II).

PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS, "Configuración constitucional del Gobierno y control jurisdiccional de sus actos", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

PORRAS NADALES, ANTONIO J., "La función de Gobierno y la dialéctica entre política y Administración", en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

QUADRA SALCEDO, TOMÁS DE LA, "Funcionamiento del Gobierno" en PAREJO, LUCIANO (ed.), *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, "Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes", en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, "Las bases constitucionales de la Administración del Estado; Ley y Administración en la Constitución de 1978", en AA. VV., *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979 (vol. I).

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS y GOIG MARTÍNEZ, JUAN, "El gobierno, la función de gobierno y la Administración. Comentario introductorio al Título IV", en ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Edersa, Madrid, 1998 (vol. VIII).

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL, *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*. Espasa Calpe, Madrid, 1991.

SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, "Gobierno y Administración: una reflexión preliminar". *Documentación Administrativa* n^o 215, julio-septiembre 1988, págs. 67-84.

XIFRA HERAS, JORGE, "El Gobierno y la función política", en AA.VV., *Gobierno y Administración en la Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

XIOL RÍOS, JUAN ANTONIO, "El control jurisdiccional de la acción de la Administración", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

Administraciones independientes

BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, *Las Administraciones independientes. Un reto para el Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1994.

CARBONELL, ELOÍSA, y MUGA, JOSÉ LUIS, *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Marcial Pons, Madrid, 1996.

DESDENTADO DAROCA, EVA, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Reflexiones sobre las llamadas Autoridades Administrativas independientes", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

FRANCHINI, CLAUDIO, "Proposta di norme sulle autorità indipendenti". *Giornale de Diritto Amministrativo* n.5/1996, págs. 487-490.

FUERTES LÓPEZ, MERCEDES, "La Comisión Nacional del Mercado de Valores", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

FUERTES LÓPEZ, MERCEDES, *La Comisión Nacional del Mercado de Valores*. Lex Nova, Valladolid, 1994.

GARCÍA LLOVET, ENRIQUE, *El régimen jurídico de la radiodifusión*. Marcial Pons, Madrid, 1991.

GARCÍA LLOVET, ENRIQUE, "Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho". *Revista de Administración Pública* n° 131, mayo-agosto 1993, págs. 61-118.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*. Edersa, Madrid, 1967.

GARRIDO FALLA, FERNANDO, "Origen y evolución de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. JUAN, "La televisión pública en España", en GONZÁLEZ ENCINAR, J. JUAN (ed.), *La televisión pública en la Unión Europea*. McGraw Hill, Madrid, 1996, pág. 247.

GRASSO, GIORGIO, "Spunti per un studio sulle autorità amministrative indipendenti: il problema del fondamento costituzionale (Italia, Francia, Stati Uniti d'America)". *Quaderni Regionali* 1993, págs. 1303-1355.

GRASSO, GIORGIO, "La Corte Costituzionale si pronuncia solo parzialmente sulla natura giuridica e sulla collocazione costituzionale delle autorità amministrative indipendenti. Considerazioni sparse sulle decisioni n. 57, n. 118 e n. 226 del 1995". *Quaderni Regionali* 1995, págs. 237-265".

HETZEL, ROBERT L., "The case for a monetary rule in a constitutional democracy". *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly* vol. 83/2, verano 1997, págs. 45-65.

JIMÉNEZ-BLANCO, ANTONIO, *Derecho público del mercado de valores*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1989.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, FRANCISCO, *Los organismos autónomos en el Derecho público español: tipología y régimen jurídico*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987.

LONGOBARDI, N., "Le Amministrazioni indipendenti: profili introduttivi", en AA. VV., *Scritti in memoria di Mario Nigro*, vol. II. Giuffrè, Milán, 1988.

LÓPEZ GUERRA, LUIS, "Encuesta sobre la orientación actual del Derecho constitucional". *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 1, primer semestre 1998.

LÓPEZ RAMÓN, FERNANDO, "El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

MACHIN, H., "L'expérience britannique", en COLLIART, C-L. y TIMSIT, G., *Les autorités administratives indépendants*. PUF, París, 1988.

MAGIDE HERRERO, MARIANO, *Límites constitucionales de las administraciones independientes*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2000.

MANETTI, M., *Poteri neutrali e Costituzione*. Giuffrè, Milán, 1994.

MARROIG POL, LORENZO, "La Agencia de Protección de Datos. Reflexiones sobre la Administración para la protección del tratamiento de los datos de carácter personal", en AA. VV., *X años de encuentros sobre informática y Derecho*. Aranzadi, Pamplona, 1997.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD, "El control de la Agencia de Protección de Datos sobre los ficheros automatizados de datos de carácter personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 30/31, 2000, págs. 79-107.

MEILÁN GIL, JOSÉ LUIS, "La Administración Pública: naturaleza jurídica", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (coord.), *Administraciones públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL, *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995.

NAVAJAS REBOLLAR, MIGUEL, *La nueva administración instrumental*. Universidad de Oviedo, Colex, 2000.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, "Las administraciones independientes", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, *Derecho Administrativo* (14^a ed.). Marcial Pons, Madrid, 2000.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "La potestad normativa de las llamadas administraciones independientes; apuntes para un estudio del fenómeno", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, "Fundamento y naturaleza jurídica de las administraciones independientes". *Revista de Administración Pública* nº 132, septiembre-diciembre 1993, págs. 117-169.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI, "Poderes neutrales exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales". *Revista de las Cortes Generales* nº 36, 1995, págs. 105-136.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI, "Ámbitos públicos exentos de control gubernamental: reflexiones constitucionales", en ASENSI SABATER, JOSÉ (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *Pluralismo informativo y Constitución*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

RALLO LOMBARTE, ARTEMI, *La constitucionalidad de las administraciones independientes*. Tecnos, Madrid, 2002.

SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL, "El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes". *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 42, abril-junio 1984, págs. 401-422.

SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *La libertad de la televisión. El modelo alemán*. CEDECS, Barcelona, 1998.

SALVADOR MARTÍNEZ, MARÍA, *Autoridades independientes*. Ariel, Barcelona, 2002.

SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO, "La televisión española en los diez primeros años de vida constitucional (Labor parlamentaria y jurisprudencial)", en ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE (ed.), *Diez años de régimen constitucional*. Tecnos, Madrid, 1989.

TORRE SERRANO, ANDRÉS, "La administración estadística como administración independiente". *Actualidad Administrativa* nº 38, octubre 1992, págs. 451-466.

VEGA, PEDRO DE, *Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1998.

VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS, "Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas", en AA.VV. *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Civitas, Madrid, 1994.

Bancos centrales y literatura económica

ALESINA, ALBERTO, "Macroeconomics and politics", en FISCHER, STANLEY (ed.), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*. Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1988.

ALESINA, ALBERTO y SUMMERS, LAWRENCE, "Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence". *Journal of money, credit and banking* n° 25, mayo 1993, págs. 151-162. (Traducción: ALESINA, ALBERTO; SUMMERS, LAWRENCE H., "Autonomía del banco central y desempeño macroeconómico: evidencia comparativa". *Boletín del CEMLA*, julio-agosto 1993, págs. 160-166).

ALESINA, ALBERTO y GATTI, ROBERTA, "Independent central banks: low inflation at no cost?". *The American economic review* vol. 85, n° 2, mayo 1995, págs. 196-200.

ARESTIS, PHILIPS (ed.), *Post-keynesian monetary politics. New approaches to financial modelling*. Edward Elgar, Aldershot, 1988.

BADE, ROBERT y PARKIN, MICHAEL, *Central bank laws and monetary policy*, 1982.

BAGHERI, FATHOLLA M, y HABIBI, NADER, "Political institutions and central bank independence: a cross-country analysis". *Public choice* n° 96, 1998, págs. 187-204.

BAKA, WLADYSLAW, *On the question of central bank independence*. Faculty of Economic Sciences-University of Warsaw, Varsovia, 1995.

BAIN, KEITH y HOWELLS, PETER, "La política monetaria y la renovada fe en los mercados". *ICE* n° 753, mayo 1996, págs. 61-71.

BANAIAN, KING; LANEY, LEROY O.; y WILLETT, THOMAS D., "Central bank independence: an international comparison", en TOMA,

EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, *Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy*. Martinus Hijhoff, Dordrecht, 1986.

BANCO DE FRANCIA, "Organización y funciones de algunos grandes bancos centrales". *Boletín del CEMLA*, septiembre-octubre 1992, págs. 271-275.

BERGER, HELGE; WOITEK, ULRICH, *Economics or politics: what drives the Bundesbank?*. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Munich, 1997.

BERGER, HELGE, y THUM, MARCEL, *Central bank vs. government: strategic information policy and its consequences*. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Munich, 1997.

BLINDER, ALAN S., "Central banking in a democracy". *Economic Quarterly* vol. 82, nº 4, otoño 1996, págs. 10-12.

BLINDER, ALAN S., *El banco central: teoría y práctica*. Antoni Bosch, Barcelona, 1999.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM, *The Federal Reserve System. Purposes & functions*. Federal Reserve System, Washington, 1994.

BONIN, KONRAD V., *Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie*. Dargestellt an der Bank von England, der Bank von Frankreich und der Deutschen Bundesbank. Nomos, Baden Baden, 1979.

BRIAULT, CLIVE, HALDANE, ANDREW Y KING, MERVYN, "Independence and accountability", en KURODA, IWAO (ed.), *Towards more effective monetary policy*. Macmillan, Londres, 1997.

BROSIUS-GERSDORF, FRAUKE, *Deutsche Bundesbank und Demokratieprinzip. Eine verfassungsrechtliche Studie zur bundesbankautonomie von und nach der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion*. Duncker & Humblot, Berlín, 1997.

CAIRNCROSS, ALEC, "The Bank of England: relationship with the Government, the Civil Service and Parliament", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988.

CALLE SAIZ, RICARDO, *La coordinación internacional de las políticas monetaria y fiscal: una controversia actual*. AC, Madrid, 1991.

CAPOEN, FABRICE; STERDYNIK, HENRI; y VILLA, PIERRE, "Indépendance des banques centrales, politiques monétaire et budgétaire: une approche stratégique". *Revue de l'OFCE* n° 50, julio 1994, págs. 65-102.

CLIFFORD, A. JEROME, *The independence of the Federal Reserve System*. University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1965.

COLLINS, MICHAEL, *Central banking in history*. University Press, Cambridge, 1993.

CONGDON, TIM, "The role of central banking in economic development". *Central Banking* vol. 6, n° 4, primavera 1996, págs. 98-108.

CUKIERMAN, ALEX, *Central bank strategy, credibility and independence: theory and evidence*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1992.

CUKIERMAN, ALEX, WEBB, STEVEN y NEYAPIT, BILIN, "Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes". *The World Bank economic review* n° 6, septiembre 1992.

CUKIERMAN, ALEX y LIPPI, FRANCESCO, *Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment. Theory and some evidence*. Center for Economic Research, Tilburg, 1998.

DAINTITH, TERENCE, "Between domestic democracy and alien rule of law? Some thoughts on the "independence" of the Bank of England". *Public Law*, verano 1995, págs. 118-132.

DEANE, MARJORIE, y PRINGLE, ROBERT, *Bancos Centrales*. Escuela de Finanzas Aplicadas, Madrid, 1996.

DEMERTZIS, MARIA; HUGHES HALLETT, ANDREW; y VIEGI, NICOLA, *An independent central bank faced with elected governments*. Centre for Economic Policy Research, Londres, 1999.

DIMSDALE, NICHOLAS, "Banks, capital markets and the monetary transmission mechanism". *Oxford Review of Economic Policy* vol. 10, n° 4, págs. 34-48.

DISCH, WOLFGANG, *Die geldpolitische Konzeption der banque de France und der Deutschen Bundesbank. Eine vergleichende Analyse der Geldmengenpolitik in Deutschland und Frankreich*. Centaurus-Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler, 1995.

DOYLE, CHRISTOPHER y WEALE, MARTIN, "Do we really want an independent central bank?" *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 10, n° 3, págs. 61-77.

EICHENGREEN, BARRY, "Designing a central bank for Europe: a cautionary tale from the early years of the Federal Reserve System", en CANZONERI, MATTHEW B.; GRILLI, VITTORIO y MASSON, PAUL R. (eds.), *Establishing a central bank: issues in Europe and lessons from the US*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

ELGIE, ROBERT, "Democratic accountability and central bank independence: historical and contemporary, national and european perspectives". *West european politics* vol. 21, n° 3, julio 1998, págs. 53-76.

ELGIE, ROBERT, "Democratic accountability and central bank independence: a reply to various critics". *West european politics* vol. 24, n° 1, enero 2001, págs. 217-221.

ELJFFINGER, SYLVESTER Y SCHALING, ERIC, *Central bank independence: theory and evidence*. Mimeo-Tilburg University, Tilburg, 1993.

ELJFFINGER, SYLVESTER, HOEBERICHTS, MARCO y SCHALING, ERIC, "Optimal central bank conservativeness in an open economy". *Public choice* n° 105, 2000, págs. 339-355.

ERB, RICHARD, "Autonomía del banco central: la perspectiva del Fondo Monetario Internacional", en AA.VV., *Estudios Monetarios. Seminario "Experiencias sobre autonomía de la banca central"*. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1989.

ERIAS REY, ANTONIO, y SÁNCHEZ SANTOS, JOSÉ MANUEL, "Independencia de los bancos centrales y política monetaria: una síntesis". *Hacienda Pública Española* n° 132, 1995, págs. 63-79.

FAIR, DONALD E., *Relationships between central banks and government in the determination of monetary policy, with special reference to the United Kingdom*. Société Universitaire Européenne de Recherches Financières, 1980.

FERNÁNDEZ, YOLANDA, "El liderazgo del Bundesbank en la UE". *Análisis*, octubre/noviembre 1996, págs. 29-32.

FERNÁNDEZ DÍAZ, ANDRÉS; RODRÍGUEZ SÁIZ, LUIS; PAREJO GÁMIR, JOSÉ; GALINDO MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL y CALVO BERNARDINO, ANTONIO, *Teoría y política monetaria*. AC, Madrid, 1991.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "La autonomía de los bancos centrales". *Papeles de economía española* n° 43, 1990, págs. 2-16.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, "La autonomía de los bancos centrales: un problema de rango constitucional", en AA.VV., *Estudios de derecho bancario y bursátil. Homenaje a Evelio Verdera y Tuells*. La Ley, Madrid, 1994.

FERNÁNDEZ DE LIS, SANTIAGO, "Las clasificaciones de los bancos centrales según su autonomía: una revisión crítica de la literatura". *Información Comercial Española. Revista de Economía* n° 737, enero 1995, págs. 103-121.

FISCHER, STANLEY, "Modern central banking", en CAPIE, FORREST, GOODHART, CHARLES; FISCHER, STANLEY; y SCHNADT, NORBERT, *The future of central banking. The tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

FISCHER, STANLEY, "Central-bank independence revisited". *The American economic review* vol. 85, n° 2, mayo 1995, págs. 201-206.

FORDER. J., "Central bank independence: reassessing the measurements". *Journal of economic issues* n°33/1, marzo 1999, págs. 202-223.

FORDER, JAMES, "Some methodological issues in the statutory characterisation of central banks". *West European Politics*, vol. 24, n° 1, enero 2001, págs. 202-216.

FOXLEY RIOSECO, ALEJANDRO, "Discurso de inauguración de la LIII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales de América Latina y de España". *Boletín del CEMLA*, enero-febrero 1992, págs. 1-5.

FRATIANNI, MICHELE; HAGEN, JÜRGEN VON; y WALLER, CHRISTOPHER, *Central banking as a political principal-agent problem*. Centre for Economic Policy Research, Londres, 1993.

FRAZER, WILLIAM, *The central banks. The international and european directions*. Praeger, Westport, 1994.

FRICKE, THOMAS, "D'une Bundesbank a l'autre? La Banque centrale allemande comme modèle pour l'Europe". *Observations et diagnostics économiques* n° 44, abril 1993, págs. 155-180.

FRIEDMAN, MILTON, "Should there be an independent monetary authority?", en YEAGER, LELAND B., *In search of a monetary Constitution*. Harvard University Press, Cambridge, 1962.

FRIEDMAN, MILTON, "The role of monetary policy". *American Economic Review* vol. 58, 1968, págs. 1-17.

FRIEDMAN, MILTON, "An independent central bank", en PRAGER, JONAS (ed.), *Monetary economics controversies in theory and policy*. Random House, Nueva York, 1971.

FRIEDMAN, MILTON y SCHWARTZ, ANNA J., *Monetary trends in the United States and the United Kingdom: their relation to income, prices and interest rates, 1867-1975*. University of Chicago Press, Chicago, 1982.

FRIEDMAN, MILTON, *Teoría de los precios*. Altaya, Madrid, 1997.

FRY, MAXWELL J.; GOODHART, CHARLES A. E.; y ALMEIDA, ALVARO, *Central banking in developing countries. Objectives, activities and independence*. Routledge, Londres, 1996.

GALINDO MARTÍN, MIGUEL ÁNGEL, "La independencia de los bancos centrales: importancia, efectos e implicaciones". *Información comercial española. Revista de economía* n° 753, mayo 1996, págs. 48-60.

GARCÍA DE PASO, JOSÉ I., "Teoría y evidencia recientes sobre la independencia de la banca central". *Papeles de Economía Española* n° 54, 1993, págs. 37-40.

GARCÍA DEL PASO, JOSÉ, "Sobre la independencia de los bancos centrales". *Papeles de Economía Española* n° 57, 1993, págs. 99-101.

GERAATS, PETRA M., *Why adopt transparency? The publication of central bank forecasts*. Banco Central Europeo, Fráncfort, 2001.

GLESKE, LEONHARD, "El banco central alemán y la estructura del Bundesbank", en AA.VV., *Estudios Monetarios. Seminario "Experiencias sobre autonomía de la banca central"*. Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1989.

GLESKE, LEONARD, "Bundesbank independence, organisation and decision-making". *Central banking* vol. 6, nº 1, verano 1995, págs. 21-28.

GÖKBUDAK, NURAN, *Central bank independence, the Bundesbank experience and the central bank of the Republic of Turkey*. Institute of European Finance, Bangor, 1996.

GOODHART, CHARLES; CAPIE, FORREST y SCHNADT, NORBERT "The development of central banking", en CAPIE, FORREST, GOODHART, CHARLES; FISCHER, STANLEY; y SCHNADT, NORBERT, *The future of central banking. The tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

GOODMAN, JOHN B., *Monetary sovereignty. The politics of central banking in Western Europe*. Cornell University Press, Ithaca, 1992.

GOOS, BERND, "German monetary policy and the role of the Bundesbank in the ERM". *Economic & Financial Review* 1, primavera 1994, págs. 3-11.

GRILLI, VITTORIO; MASCIANDARO, DONATO; TABELLINI, GUIDO, "Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial countries". *Economic Policy* nº 13, octubre 1991, págs. 341-392.

GUITIÁN, MANUEL, "La independencia de los bancos centrales: principales aspectos y diversidad de modelos". *Economistas* nº 66-67, 1995, págs. 158-169.

HERRERA, JUAN EDUARDO, "El papel de la banca central en los años noventa". *Boletín del CEMLA*, enero-febrero 1992, págs. 20-25 (También publicado por el Banco Central de Chile, Santiago de Chile, 1991).

HICKS, JOHN, *Una teoría de la historia económica*. Orbis, Madrid, 1986.

HOLTFERICH, CARL-LUDWIG, "Relation between monetary authorities and governmental institutions: the case of Germany from the 19th Century to the present", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988.

IVERSEN, TORBEN, "Wage bargaining, central bank independence, and the real effects of money". *International organization* n° 52,3, verano 1998, págs. 469-504.

KANE, EDWARD J., "Politics and Fed policymaking: the more things change the more they remain the same", en TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, *Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy*. Martinus Hijhoff, Dordrecht, 1986.

KEECH, WILLIAM R., *Economics politics. The cost of democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

KENNEDY, ELLEN, *The Bundesbank. Germany's central bank in the international monetary system*. Royal Institut of International Affairs, Londres, 1991.

ISSING, OMAR, "Independencia del banco central y estabilidad monetaria". *Boletín del CEMLA*, noviembre-diciembre 1993, págs. 268-281.

ISSING, OMAR, "Ethics and morals in central banking: Do they exist, do they matter?", en FROWEN, STEPHEN F., y PRINGLE, ROBERT (Eds.), *Inside the Bundesbank*. Macmillan Press (Londres) y St. Martin's press (Nueva York), 1998.

JANZER, DIETMAR, *Der neue Artikel 88 Satz 2 des Grundgesetzes. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Übertragung der Währungshoheit auf die Europäische Zentralbank*. Duncker & Humblot, Berlín, 1996.

KYDLAND, F. E. y PRESCOTT, E. F., "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans". *Journal of Political Economy* n° 85, 1977, págs. 473-492.

KRIZ, MIROSLAV A., "Central banks and the state today". *The american economic review* vol. 38, n° 4, septiembre 1948, págs. 565-580.

LAMFALUSSY, ALEXANDRE, "Central banking in transition", en CAPIE, FORREST, GOODHART, CHARLES; FISCHER, STANLEY; y SCHNADT, NORBERT, *The future of central banking. The tercentenary symposium of the Bank of England*. Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

LASTRA, ROSA MARÍA, *Central banking and banking regulation*. London School of Economics and Political Science, Londres, 1996.

LIPPI, FRANCESCO, *Central bank independence, targets and credibility. Political and economic aspects of delegation arrangements for monetary policy*. Edward Elgar, Cheltenham, 1999.

LIPPI, FRANCESCO, "Median voter preferences, central bank independence and conservatism". *Public choice* n° 105, 2000, págs. 323-338.

LIVINGSTON, JAMES, *Origins of the Federal Reserve System*. Cornell University Press, Ithaca, 1986.

MACESICH, GEORGE, *Money & democracy*. Praeger, Nueva York, 1990.

MARSH, DAVID, *The bank that rules Europe*. Heinemann, Londres, 1992

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "La constitucionalización de la banca central autónoma: el Banco Central de Venezuela". *Àgora-Revista de Ciencias Sociales* n° 6, 2001, págs. 183-208.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "La configuración constitucional del Banco Central de Venezuela". *Revista del Banco Central de Venezuela* vol. XVI, n° 1, enero-junio 2002, págs. 13-38.

MCCALLUM, BENNETT T., "Two fallacies concerning central-bank independence". *The American economic review* vol. 85, n° 2, mayo 1995, págs. 207-211.

MCCALLUM, BENNETT T., *Crucial issues concerning central bank independence*. National bureau of economic research, Cambridge, 1996.

MCKINNON, RONALD I., "The rules of the game: international money in historical perspective". *Journal of Economic Literature* vol. XXXI, marzo 1993, págs. 1-44.

MELTZER, ALLAN H., "On making monetary policy more effective domestically and internationally", en KURODA, IWAO (ed.), *Towards more effective monetary policy*. Macmillan Press, Londres, 1997.

MOSER, PETER, "Checks and balances, and the supply of central bank independence". *European economic review* n° 43, 1999, págs. 1569-1593.

NEGRETE, JUAN CARLOS, "Teoría de juegos, independencia de bancos centrales y cooperación monetaria". *Investigaciones económicas* vol. XXI (3), 1997, págs. 397-440.

OKINA, KUNIO, "The policy objectives and the optimal institutional framework of a central bank", en KURODA, IWAO (ed.), *Towards more effective monetary policy*. Macmillan, Londres, 1997.

PAPROTZKI, MARIA, *Die geldpolitischen Konzeptionen der Bank von England und der Deutschen Bundesbank. Eine Analyse Über den Einfluß des monetaristischen Paradigmas*. Peter Lang, Fráncfort am Main, 1995.

POLLARD, PATRICIA S., "Central bank independence and economic performance". *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, julio-agosto 1993, págs. 21-36.

POSEN, ADAM S., "Why central bank independence does not cause low inflation". *Central banking* vol. 4, nº 2, otoño 1993, págs. 51-63.

PRADOS ARRARTE, JESÚS, *El dinero*. Guadiana, Madrid, 1973.

QUADEN, GUY, *Should we fear an independent central bank?* Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie publique, Sociale et Coopérative, Lieja, 1993.

REPULLO, RAFAEL, "Sobre la independencia de los bancos centrales". *Papeles de Economía Española* nº 57, 1993, págs. 78-92.

REQUELJO, JAIME, *Economía mundial. Un análisis entre dos siglos*. McGraw Hill, Madrid, 1995.

ROBERT, RÜDIGER, *Die Unabhängigkeit der Bundesbank*. Athenäum Verlag, Kronberg, 1978.

RUBIO, MARIANO, "El papel de los bancos centrales en los años noventa". *Boletín del CEMLA*, enero-febrero 1992, págs. 26-32.

SANTILLÁN, JAVIER, *Política cambiaria y autonomía del banco central*. Banco de España, Madrid, 1996.

SAYERS, R. S., *Central banking after Bagehot*. Oxford University Press, Oxford, 1957.

SEECK, HORST y STEFFENS, GERNOT, *Die Deutsche Bundesbank*. Droste Verlag, Düsseldorf, 1979.

SKÅNLAND, HERMOD, *The central bank and political authorities in some industrial countries*. Banco de Noruega, Oslo, 1984.

SIEBELT, JOHANNES, *Der juristische Verhaltensspielraum der Zentralbank. "Vorrechtliches Gesamtbild" und Verfassungsauftrag den Gesetzgeber*. Nomos, Baden Baden, 1988.

SIMÕES PATRÍCIO, JOSÉ, "Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 69, enero-marzo 1998, págs. 9-43.

SIMONS, HENRY C., "Rules versus authorities in monetary policy". *Journal of political economy* n° 44, febrero 1936, págs. 1-30.

SOLVEEN, RALPH, *Zentralbankpolitik und Zentralbankautonomie. Spielt die Unabhängigkeit eine Rolle?* Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel, 1995.

STALS, CHRIS, "A practical approach to central bank independence". *Central Banking* vol. 4, n° 3, invierno 1993/1994, págs. 54-60.

STIGLITZ, JOSEPH, "Central banking in a democratic society". *The Economist* n° 146, 1998, págs. 199-226.

STURM, ROLAND, "The role of the Bundesbank in German politics". *West European Politics* vol. 12, n° 2, abril 1989, págs. 1-11.

SYLLA, RICHARD, "The autonomy of monetary authorities: the case of the U.S. Federal Reserve System", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988.

TABELLINI, GUIDO, "Towards more effective monetary policy: concluding remarks", en KURODA, IWAO, *Towards more effective monetary policy*. Macmillan, Londres, 1997.

THYGESEN, NIELS, "Pourquoi la bance centrale doit être indépendante". *Revue de l'OFCE* n° 54, julio 1995, págs. 101-104.

TIETMEYER, HANS, "The Bundesbank: Committed to stability", en FROWEN, STEPHEN F., y PRINGLE, ROBERT (Eds.), *Inside the Bundesbank*. Macmillan Press (Londres) y St. Martin's press (Nueva York), 1998.

TIMBERLAKE, RICHARD, *Monetary policy in the United States. An intellectual and institutional history*. The University of Chicago Press, Chicago, 1993.

TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, "Central bankers and the issue of independence", en TOMA, EUGENIA FROEDGE y TOMA, MARK, *Central bankers, bureaucratic incentives, and monetary policy*. Martinus Hijhoff, Dordrecht, 1986.

TORRES LÓPEZ, JUAN, *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*. Sistema, Madrid, 2000.

TORRES LÓPEZ, JUAN, *Economía política*. Pirámide, Madrid, 2002.

URRUTIA, JUAN, "Independencia de los bancos centrales: un comentario". *Papeles de Economía Española* n° 57, 1993, págs. 96-98.

URRUTIA, JUAN, "Reflexiones sobre la precariedad de algunas instituciones. El caso de un banco central independiente". *Isegoría* n° 18, 1998, págs. 89-114.

VAN DER VELDEN, STEFAN, *Die Interventionen der Deutschen Bundesbank am DM/US-\$-Markt als Informationsinstrument?. Eine empirische Analyse basierend auf den Grundelementen der Finanzmarktansätze*. Verlag Josef Eul, Colonia, 1991.

VAUBEL, ROLAND, "The bureaucratic and partisan behavior of independent central banks: German and international evidence". *European journal of political economy* vol. 13, 1997, págs. 201-224.

VICARELLI, FAUSTO, "Central bank autonomy: a historical perspective", en TONIOLO, GIANNI (ed.), *Central banks' independence in historical perspective*. Walter de Gruyter, Berlín, 1988.

VOLCKER, PAUL A., *The triumph of central banking?* Per Jacobsson Foundation, Washington, 1990.

WAHLIG, BERTOLD, "Relations between the Bundesbank and the Federal Government". *Central banking* vol. 6, n° 1, verano 1995, págs. 52-61.

WALSH, C. "Optimal contracts for central bankers". *American Economic Review* n° 85, 1995, págs. 150-167.

VILLACIS GONZÁLEZ, JOSÉ, *Política monetaria y política fiscal*. EDERSA, Madrid, 1991.

WINKLER, BERNHARD, *Wich kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making*. Banco Central Europeo, Fráncfurt, 2000.

Constitución económica española y Banco de España

AA. VV., *El Banco de España. una historia económica*. Banco de España, Madrid, 1970.

SERVICIO DE ASESORAMIENTO SOBRE EL SISTEMA BANCARIO ESPAÑOL, "El Banco de España como institución". *Análisis* n° 78, octubre-noviembre 1996, págs. 3-23.

ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH, "La Constitución económica. Tendencias a los veinte años de la Constitución", en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVILJANO, PEDRO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

ALONSO MAS, MARÍA JOSÉ, "La dirección de la política monetaria por el Banco de España". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 67, julio-septiembre 1997, págs. 785-815.

ÁLVAREZ RENDUELES, JOSÉ RAMÓN, "Comentarios a *El Banco de España. Una visión histórica*". *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 15-21.

ANTÓN, JOSÉ ANTONIO, "El Proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España". *Cuadernos de información económica* n° 70, enero 1993, págs. 102-108.

ARAGÓN REYES, MANUEL, "Las fuentes de la contratación bancaria. En particular el problema de los estatutos de los bancos y de las circulares del Banco de España". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 35, mayo-agosto 1992, págs. 41-61.

BASSOLS COMA, MARTÍN, *Constitución y Sistema Económico*. Tecnos, Madrid, 1985.

BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, "La infracción de las circulares del Banco de España no es motivo en que pueda fundarse el recurso de casación. Crítica a la negativa a reconocerles el carácter de norma jurídica-sustantiva". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 58, abril-junio 1995, págs. 533-544.

CARRASCO CANALS, CARLOS, "El Banco de España y las cajas de ahorro". *Revista de Administración Pública* n° 124, enero-abril 1991, págs. 149-209.

DE JUAN ASENJO, ÓSCAR, *La Constitución Económica Española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

ECHEVARRÍA MAYO, BERNABÉ, "Artículo 40", en ALZAGA VILLAAMIL, ÓSCAR (Dir.), *Comentarios a las leyes políticas*. EDERSA, Madrid, 1984.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes", en AA.VV., *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, tomo I.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Los poderes normativos del Banco de España". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n°13, febrero-marzo 1984, págs. 7-32.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, "Notas sobre el proyecto de Ley de Autonomía del Banco de España". *Papeles de Economía Española* n° 54, 1993, págs. 41-44.

FUENTES QUINTANA, ENRIQUE, "De los Pactos de la Moncloa a la Constitución (julio 1977-diciembre 1978)", en GARCÍA DELGADO, JOSÉ LUIS (dir.), *Economía española de la transición y la democracia 1973-1986*. Centro de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1990.

FUENTES QUINTANA, ENRIQUE, "El punto de partida económico para la construcción de la democracia española", en AA. VV., *La Constitución Española. 20 años de democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, JORGE, *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*. Civitas, Madrid, 2000.

GARCÍA PELAYO, MANUEL, "Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución", en RAMÍREZ, MANUEL (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Pórtico, Zaragoza, 1979.

GUTIÉRREZ JUNQUERA, FERNANDO, "La autonomía del Banco de España y el nuevo diseño de la política monetaria". *Papeles de Economía Española* n° 65, 1995, págs. 2-17.

HERNÁNDEZ MARQUÉS, HILARIO, "Las potestades de dirección y supervisión. Especial referencia a las del Banco de España", en MARTÍN-RETORTILLO, SEBASTIÁN (dir.), *Estudios de Derecho público bancario*. Ceura, Madrid, 1987.

MALO DE MOLINA, JOSÉ LUIS, "The role of central bank independence: a pont of view from the spanish experience". *Economic & Financial Review*, primavera 1995, págs. 21-28.

MALO DE MOLINA, JOSÉ LUIS, "Algunos comentarios de actualidad inspirados en la visión histórica del Banco de España". *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 28-30.

MARTÍN ACEÑA, PABLO, "El Banco de España. una visión histórica". *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 4-14.

ORRIOLS SALLÉS, MARIA ÀNGELS; ROCA SAGARRA, JOAN, *Banco de España y estructura plural. Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán*. Marcial Pons, Madrid, 1997.

ORTEGA, RAIMUNDO, "La autonomía del Banco de España y el control de la inflación". *Papeles de Economía Española* n° 65, 1995, págs. 18-29.

ORTEGA FERNÁNDEZ, RAIMUNDO, "La autonomía del Banco de España, ¿una ilusión imposible?". *Cuadernos de información económica* n° 96, marzo 1995, págs. 23-38.

PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, "Valor jurídico de la circular". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n°2, 1981, págs. 313-320.

PÉREZ DE ARMIÑÁN, GONZALO, "Exposición y comentario de la Ley de Bases de ordenación del crédito y la banca y del Decreto-ley de nacionalización y reorganización del Banco de España", en AA.VV., *El Banco de España. Una historia económica*. Banco de España, Madrid, 1970.

POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, *Régimen jurídico del Banco de España*. Tecnos, Madrid, 1996.

POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, "Algunas reflexiones sobre los problemas actuales del Derecho público bancario en España". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 62, abril-junio 1996, págs. 375-393.

POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, "Las potestades normativas del Banco de España tras la aprobación de su Reglamento interno". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 67, julio-septiembre 1997, págs. 641-693.

POMED SÁNCHEZ, LUIS ALBERTO, "Dos reformas recientes de la Ley de Autonomía del Banco de España". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 70, abril-junio 1998, págs. 586-592.

TORTELLA, GABRIEL, "El Banco de España en su historia: Comentarios al trabajo de Martín Aceña". *Papeles de Economía Española* n° 73, 1997, págs. 22-27.

TRUJILLO, MARÍA JOSÉ, *La potestad normativa del Banco de España: el régimen dual establecido por la Ley de Autonomía*. Banco de España, Madrid, 1995.

ZUNZUNEGUI, FERNANDO, *Ordenación bancaria*. Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

Banco Central Europeo e integración europea

ABELLÁN HONRUBIA, VICTORIA y VILÀ COSTA, BLANCA (dir.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel, Barcelona, 1998.

ALESINA, ALBERTO y WACZIARG, ROMAIN, *Is Europe going too far?*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, North-Holland, 1999.

ALONSO, RICARDO, *Derecho comunitario*. Ceura, Madrid, 1994.

AMIRANTE, CARLO, "Principio democrático e organizzazione istituzionale dell'Unione Europea. L'influenza della dottrina, della giurisprudenza e delle *politiche comunitarie* della RFG sul sistema di governo dell'Unione Europea", en SCUDIERO, MICHELE (ed.), *Il Diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, volumen primero, tomo I. Jovene editore, Nápoles, 2002.

ARAGÓN, MANUEL, "La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución". *Revista Española de Derecho constitucional* n° 42, septiembre-diciembre 1994, págs. 9-26.

BACARIA, JORDI y ANTUÑANO, ISIDRO, "El euro y el futuro del sistema financiero en la UE", en JORDÁN GALDUF, JOSEP M^a (coord.), *Economía de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 1999.

BACIGALUPO, MARIANO, "La constitucionalidad del Tratado de la Unión Europea en Alemania (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 12 de octubre de 1993)". *Gaceta jurídica de la C. E. y de la competencia*, abril 1994.

BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS, "La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda". *Revista de Estudios Políticos* n° 90, 1995, págs. 267-297.

BLANCO VALDÉS, ROBERTO L. y SANJURJO RIBO, VICENTE, "Dov'è la democrazia? Il principio democratico fra ordinamento costituzionale spagnolo ed ordinamento europeo (Riflessioni)", en SCUDIERO, MICHELE (ed.), *Il Diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, volumen segundo, tomo I. Jovene editore, Nápoles, 2002.

BRUNI, FRANCO, *Central Bank independence in the European Union*. Discussion Paper Series 96-E-18. Institute for Monetary and Economic Studies-IMES, Banco de japon, Tokyo, 1996.

CAMARERO, MARIAM y TAMARIT, CECILIO R., "Las políticas macroeconómicas en la UEM", en JORDÁN GALDUF, JOSEP M^a (coord.), *Economía de la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 1999.

COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea*.

CONLEDO LANTERO, FERNANDO, "La convergencia legal en el Tratado de la Unión Económica y Monetaria: ¿Hacia un modelo único de banco central nacional?". *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* n° 71, julio-septiembre 1998, págs. 649-693.

DE HAAN, JAKOB, "The European Central Bank: Independence, accountability and strategy: A review". *Public Choice* n° 93, 1997, págs. 395-426.

EICHENGREEN, BARRY, "Hacia un Banco Central Europeo". *Revista de Occidente* n° 138, noviembre 1992, págs. 55-74.

FERNÁNDEZ DE LIS, SANTIAGO, "Funciones y organización del Banco Central Europeo". *Papeles de Economía Española* n° 54, 1993, págs. 25-36.

GÓMEZ CASTAÑEDA, JUAN, "La Unión Monetaria Europea", *Política y sociedad* n° 28, mayo-agosto 1998, págs. 41-53.

GONZÁLEZ IBÁN, ROBERTO y AHIJADO QUINTILLÁN, MANUEL, *El Banco Central Europeo y la política monetaria común*. Pirámide, Madrid, 1999.

GONZÁLEZ IBÁN, ROBERTO, "Los bancos centrales en los sistemas federales", LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La Unión Económica y Monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000.

LINDE DE CASTRO, LUIS MARÍA, "El funcionamiento del Banco Central Europeo: un balance provisional y perspectivas", en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE; MELLADO PRADO, PILAR (dirs.), *El futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam, ¿qué?* Colex, Madrid, 1999.

LINDE DE CASTRO, LUIS MARÍA, "El Sistema Europeo de Bancos Centrales frente a la reforma del sistema monetario internacional", en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La Unión Económica y Monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000.

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, *Introducción a la Unión Económica y Monetaria. Un análisis jurídico e institucional*. Colex, Madrid, 1999.

LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *El sistema político de la Unión Europea*. Pirámide, Madrid, 1999.

LLOPIS CARRASCO, RICARDO MIGUEL, *La Constitución Europea: un concepto prematuro. Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el concepto de "carta constitucional básica"*. Polo Europeo Jean Monnet- Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, "Maastricht y la problemática de la reforma de la Constitución". *Revista de Estudios Políticos* n° 77, julio-septiembre 1992, págs. 57-93.

LOUIS, JEAN VICTOR, *Vers un système européen de banques centrales*. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1990.

LOUIS, JEAN-VICTOR, *El ordenamiento jurídico comunitario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991.

MALO DE MOLINA, JOSÉ LUIS, "Los bancos centrales nacionales ante la moneda única", en AA. VV., *A favor y en contra de la moneda única*. Fundación Argentaria, Madrid, 1997.

MARTÍN ACEÑA, PABLO, "El futuro de Europa y el Tratado de la Unión". *Revista de Occidente* n° 138, noviembre 1992, págs. 13-22.

MARTÍN FERNÁNDEZ, MIGUEL, "El Banco Central Europeo: estado actual y perspectivas de futuro", en AA. VV., *Lecciones sobre hacienda y finanzas públicas*. Universidad del País Vasco, 1995.

MARTÍN FERNÁNDEZ, MIGUEL, "Un balance del inicio de la política monetaria única", en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La Unión Económica y Monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, "Control, legitimidad democrática y autonomía del Banco Central Europeo". *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 30/31, 2001, págs. 65-78.

MENGOZZI, PAOLO, *Derecho comunitario y de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid, 2000.

MENKHOFF, LUKAS, *Geldpolitische Instrumente der Europäischen Zentralbank. Eine Analyse unter den Aspekten Effizienz, Wettbewerbsneutralität und Dezentralität*. Deutscher Sparkassenverlag, Stuttgart, 1996.

MOLINA DEL POZO, CARLOS FRANCISCO, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*. Trivium, Madrid, 1997.

MONTES, PEDRO, "Sobre alternativas económicas de la construcción europea". *Agora-Revista de Ciencias Sociales* nº 2, 1999, págs. 1119-134.

MORATA, FRANCESC, *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Ariel, Barcelona, 1998.

MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Alianza, Madrid, 1993.

PAPADIA, FRANCESCO y RUGGIERO, GIANPAOLO, "Central Bank independence and budget constraints for a stable Euro". *Open economies review* nº 10, 1999, págs. 63-90.

PAPADIA, FRANCESCO y SANTINI, CARLO. *La Banque centrale européenne. L'institution qui gouverne l'euro*. Banqueéditeur, París, 1999

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "El Sistema Europeo de Bancos Centrales y la sanción del incumplimiento por las empresas de crédito y financieras de obligaciones legales", en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La Unión Económica y Monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "El Sistema Europeo de Bancos Centrales", EN QUADRA-SALCEDO, TOMÁS DE LA, Y ESTELLA DE NORIEGA, ANTONIO, *Problemas de legitimidad en la Europa de la Unión. Las respuestas del Tratado de Amsterdam*. Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.

PAÚL GUTIÉRREZ, JESÚS, "La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión Europea", en LINDE PANIAGUA, ENRIQUE, y MELLADO PRADO, PILAR, *La Unión Económica y Monetaria: balance y perspectivas*. Colex, Madrid, 2000.

PÉREZ TREMP, PABLO, "Derecho constitucional y Derecho comunitario", en TRUJILLO, GUMERSINDO; LÓPEZ GUERRA, LUIS; GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

PIVETTI, MASSIMO, "Maastricht and the political independence of central banks: theory and facts". *Contributions to political economy* n° 15, 1996, págs. 81-104.

ROJO DUQUE, LUIS ÁNGEL, "El Banco Central Europeo y la política monetaria común". *Revista de Occidente* n° 200, enero 1998, págs. 25-42.

RUIPÉREZ, JAVIER, *La "Constitución Europea" y la teoría del poder constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ ANDRÉS; GONZÁLEZ VEGA, JAVIER A.; y FERNÁNDEZ PÉREZ, BERNARDO, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*. Eurolex, Madrid, 1999.

SMITS, RENÉ, *The European Central Bank. Institutional aspects*. Kluwer Law International, La Haya, 1997.

STEINHERR, A., "El ecu: un breve pasado y un largo futuro". *Revista de Occidente* n° 138, noviembre 1992, págs. 23-54.

VICIANO PASTOR, ROBERTO, "El futuro de la Unión Europea: ¿déficit democrático o déficit constitucional?", en AA.VV, *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1997.

VICIANO PASTOR, ROBERTO "Los orígenes y el contexto jurídico-político de la reforma institucional comunitaria y de la Conferencia Intergubernamental de 1996", en VICIANO PASTOR, ROBERTO (coord.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*. Tirant lo Blanch-Polo Europeo Jean Monnet, Valencia, 2000.

