

LOS BANCOS CENTRALES Y LA TRANSFERENCIA DE LA POTESTAD MONETARIA. EL EJEMPLO DEL BANCO DE ESPAÑA (*)

ANTONELLA SALERNO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LA UNIÓN MONETARIA Y LOS BANCOS CENTRALES. — III. EL BANCO DE ESPAÑA EN LA UNIÓN MONETARIA. 1. De los orígenes, a la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España. 2. La transferencia de la potestad monetaria al Banco Central Europeo: la Ley 12/1998. — IV. EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA TRANSFERENCIA DE LA POTESTAD MONETARIA. — 1. Breve análisis comparado.— A) Francia.— B) Alemania.— 2. La constitucionalidad de la Unión Monetaria en España. — V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La creación del euro y de la Unión Monetaria, pese a ser un argumento ya ampliamente debatido, continúa ofreciendo aspectos sobre los que reflexionar, sobre todo teniendo en cuenta la nueva configuración que han asumido los bancos centrales a la luz de las reglas monetarias comunitarias. Durante muchos años se ha discutido sobre la oportunidad de una mayor independencia o autonomía —llámese como se quiera— de estos últimos, frente a los respectivos gobiernos, en la conducción de la política monetaria; hoy la entera materia monetaria ha sido transferida a órganos supranacionales independientes, como el Sistema Europeo de Bancos Centrales (en adelante, SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE, a continuación). A estos corresponde asumir las decisiones definitivas en cuanto a la moneda; y a los bancos centrales, transformados en simples órganos periféricos, la tarea de ejecutar tales decisiones en el interior de los respectivos Estados miembros (1).

(*) El presente trabajo se ha realizado en el marco del Programa PB-97-0304, «Problemas del Derecho Administrativo ante el reto de la integración europea».

(1) Sin perjuicio de que los rectores de los Bancos centrales nacionales participen en los órganos comunitarios citados, lo que permitiría hablar de una cierta influencia recíproca.

El Tratado de Maastricht (2), que bien podría pasar a la historia como «Tratado de la moneda única» ha convertido la estabilidad monetaria, principio-guía de la política monetaria de los Estados de la Unión, en un nuevo y prioritario valor constitucional (3), destinado a condicionar no solamente las decisiones monetarias, sino también las económicas y sociales de los Estados miembros. La obligatoriedad de tal principio y su conexión con los otros dos «principios fundamentales» contemplados en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE, de ahora en adelante), una economía de mercado abierta y fundada sobre la libre competencia (arts. 3 A, 102 A, 105 TCE; nuevos artículos 4, 98 y 105 en la numeración fruto del Tratado de Amsterdam (4)) y la obligación de mantener los precios estables, hacienda pública, condiciones monetarias sanas y una balanza de pagos estable (art. 3 A TCE; art. 4), nos inducen a preguntarnos si no nos encontramos efectivamente ante una nueva escala de valores constitucionales. Se trataría, en cualquier caso, de una especie de «constitución al revés» (5), en la que las políticas económica y social se arriesgan a ser condicionadas y subordinadas a la consecución de la estabilidad monetaria. Objetivo seguramente importante este último, sobre todo para combatir el temido problema de la inflación, pero que debería ser sólo un medio, un instrumento de integración política y social y no el fin prioritario.

(2) El Tratado de Maastricht y los demás Tratados comunitarios se modifican por el Tratado de Amsterdam, firmado el día 2 de octubre de 1997, cuya ratificación ha sido autorizada por España mediante la Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, pero que no ha entrado aún en vigor, al no haber sido ratificado por todos los Estados de la Unión Europea, al menos cuando escribo estas líneas. En todo caso, el Tratado de Amsterdam deja inalterado el contenido de las disposiciones sobre política monetaria que habían sido introducidas en el Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de Maastricht (con la única modificación de la numeración en los preceptos correspondientes, que pasan de integrar el Título VI, arts. 102 A a 109 M, al nuevo Título VII, arts. 98 a 124; así como la desaparición de dos menciones a preceptos de vigencia transitoria ya obsoletos en los apartados 2 y 1, respectivamente, de los nuevos artículos 116 y 117).

(3) Así F. MERUSI, «Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria dell'Europa», en *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1-2, 1997, pp. 89 y ss., considera la estabilidad monetaria y la ausencia de inflación como «un valor constitucional absoluto», que debe perseguirse como tal, sin la intermediación de ningún órgano político.

(4) A partir de ahora, cada vez que se cite algún precepto de los tratados comunitarios, se indicará, si es preciso, en primer lugar, su numeración «pre-Amsterdam»; y, a continuación, separado por un punto y coma, su numeración consecuencia de las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam.

(5) De «costituzione rovesciata» habla A. TIZZANO, «Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria», en *Il Diritto dell'Unione Europea*, n.3, 1997, pp. 481 y ss..

En este contexto debe examinarse la nueva posición de los bancos centrales. Cada uno de ellos aparecía de hecho hasta ahora como *auctoritas* indispensable en los procesos, no sólo de creación y gestión monetarias, sino también en el de decidir las opciones esenciales del Estado en materia social y económica. El banco central era considerado la «voce della verità» a la que las fuerzas políticas habían aprendido a escuchar, no por obligación jurídica, sino por la autoridad que derivaba de su carácter técnico y del prestigio de sus miembros, en el intento de conciliar las exigencias de la tutela de la moneda con las derivadas del gobierno político. En cualquier caso, la responsabilidad última de tales opciones económicas y sociales globales se mantenía en los órganos democraticos libremente elegidos por los ciudadanos y el técnico, el experto en materia de inflación y de estabilidad monetaria, se limitaba a prestar su imprescindible asesoramiento en estas materias (6). La atribución de una potestad tan importante como la monetaria, hasta ahora dominio exclusivo de los Estados, a unos organismos teóricamente independientes de las voluntades de los políticos que se alternan en el poder, requiere, por lo menos, una pequeña reflexión.

En este trabajo, nos ocuparemos fundamentalmente de la posición jurídica de un banco central europeo, el español, a la luz de los principios de Maastricht y de la Unión Monetaria. Recorreremos brevemente sus orígenes y las etapas más importantes de su historia, para llegar al examen de su posición jurídica tal y como ha sido delineada por la reciente Ley 12/1998, que modifica su Estatuto y transfiere íntegramente la potestad monetaria al BCE. Nos detendremos particularmente sobre la constitucionalidad de tal transferencia, opera *ipso facto* y sobre la que no se ha producido un debate similar al suscitado en otros Estados europeos, como Francia y Alemania, sobre los que haremos una breve mención.

II. LA UNIÓN MONETARIA Y LOS BANCOS CENTRALES

Mucho se ha escrito sobre la Unión Monetaria y los bancos centrales (7), por esta razón nos limitaremos a un breve repaso de las

(6) N. BOBBIO, en *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 41 y ss., a propósito del gobierno de los técnicos, afirma: «La tecnocracia y la democracia son antitéticas (...) La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario, la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos».

(7) V.M. LELART, *La construction monétaire européenne*, Dunod, París, 1994, A.

normas del Tratado de Maastricht que introducen y hacen obligatoria la moneda única, y de los principios a los que debe atenerse el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) en el gobierno de la misma.

Es cierto que la realización de la Unión Económica y Monetaria ha supuesto un cambio radical en la soberanía de los Estados miembros, que renuncian a su secular poder de emitir moneda, para aceptar una política monetaria decidida a nivel comunitario (8). Ésta última se confiará al SEBC y, concretamente, al BCE, que tendrá como objetivo prioritario el de perseguir la estabilidad de los precios (art. 105 del TCE) y sólo subordinadamente, sostener la política económica general de la Comunidad.

Las demás funciones que el Tratado asigna al SEBC nos confirman que la materia monetaria es por completo competencia de este órgano: así, además de la definición y ejecución de la política mone-

TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria*, op. cit., F. MERUSI, *Governo della moneta a indipendenza della Banca centrale...*, op. cit.; S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, Giappichelli, 1993; S. CASSESE, «La Costituzione europea», en *Quaderni costituzionali*, n. 3/1991. Véase también la obra colectiva *España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica*, (a cargo de) R. FEBRERO, Abacus ed., Madrid, 1994; L. VILLASANA LAPALMA, «El euro a examen. Los interrogantes de la unificación monetaria», en *Cuadernos de Derecho público*, n. 3, 1998; R. SMITS, «La monnaie unique: quelques réflexions sur sa preparation», en *Cahiers de droit européen*, n. 5, 1997.

(8) Y, sin embargo, es verdad que la idea de una Unión Monetaria ha estado presente desde los orígenes de la Unión Europea. Ya el Tratado CEE en su versión inicial contemplaba algunos artículos (arts. 103 y del 104 al 109) dedicados a la política monetaria. Así, también la idea de una organización federal de bancos centrales está presente en el «Informe Van Campen», adoptado por el Parlamento Europeo en 1962. El «Plan Barre», de 12 de febrero de 1969, contenía la idea de una coordinación de las políticas económicas y monetarias en toda la Comunidad; el 8 de octubre de 1970 el «Plan Werner» afirma la necesidad de una progresión paralela de la convergencia de las políticas económicas y de la integración monetaria. Durante la reunión del Consejo Europeo de Bremen del 6 y 7 de julio de 1978, aparece ya la intención de crear un sistema de cambios abierto a todos los países miembros; es bien sabido que después, durante la reunión de Bruselas de los días 5 y 6 de diciembre fue adoptado el «Sistema Monetario Europeo», que entrará en vigor el 13 de marzo de 1979. El éxito de este último durante la mitad de los años 80 reimpulsó el interés por la adopción de una moneda única entre los países de la Comunidad. En 1987 fue la ocasión del Acta única, que representa la primera revisión del Tratado de Roma y que pone el acento sobre la necesidad, para los Estados miembros, de cooperar «para asegurar la convergencia de las políticas económica y monetaria necesarias para el desarrollo ulterior de la Comunidad» (artículo 20). En junio de 1989, el famoso «Informe Delors» es ya historia de nuestro tiempo y define en términos concretos la unión económica y monetaria, previendo su realización en tres fases. El paso siguiente es el bien conocido de 7 de febrero de 1992 y la adopción, por parte de los Estados miembros, reunidos en Maastricht, del nuevo Tratado de la Unión.

taria de la Comunidad y, obviamente, de los Estados miembros, debe desarrollar las operaciones sobre cambios en relación a lo establecido por el Consejo de conformidad con el artículo 109 TCE (nuevo art. 111 TCE); poseer y gestionar las reservas oficiales en divisa extranjera de los Estados miembros; promover el funcionamiento regular de los sistemas de pago. Tiene, además, el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco dentro de la Comunidad, que serán emitidos por el BCE y por los bancos centrales europeos, mientras que se mantiene la facultad de emisión de moneda metálica por parte de los Estados miembros, pero con la necesidad, en cualquier caso, de la autorización por el BCE en cuanto al volumen de la emisión (art. 105 TCE).

Por lo que respecta a la estructura del SEBC, ésta se articula en dos niveles: comunitario con el BCE, verdadero órgano decisor (9); y periférico compuesto por los bancos centrales nacionales (art. 106.1 TCE; art. 107.1). Los órganos del BCE son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo (art. 106.3 TCE; art. 107.3). El Consejo de Gobierno se compone de miembros del Comité Ejecutivo y de los gobernadores de los bancos centrales nacionales; el Comité Ejecutivo, por su parte, está integrado por un presidente, un vicepresidente y otros cuatro miembros nombrados de común acuerdo de los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros, sobre la base de una recomendación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo Directivo, entre personas de reconocido prestigio y experiencia profesional en materia monetaria o bancaria (art. 109 A TCE; art. 112). Al Consejo Directivo corresponde adoptar las decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC y para formular la política monetaria de la Comunidad, incluidas las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, a los tipos de interés básicos y a la existencia de reservas. El Comité Ejecutivo, a su vez, ejecutará la política monetaria decidida por el Consejo e impartirá las oportunas instrucciones a los bancos centrales nacionales (art. 12 del Estatuto). Estos últimos dependen completamente del SEBC y deben actuar exclusivamente según las instrucciones y las orientaciones del BCE (art. 14.3 del Estatuto).

Tanto el BCE como los bancos centrales nacionales deben actuar autónomamente de los órganos políticos, y no pueden solicitar o aceptar instrucciones de instituciones de la Comunidad, de los gobier-

(9) Sostiene que el SEBC sea en realidad una articulación del BCE, verdadero protagonista del gobierno de la moneda, F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale...* op. cit., pp. 90 y ss.

nos de los Estados o de cualquier otro órgano. La Comunidad y cada Estado se obligan a respetar este principio y a no intentar influir sobre los órganos decisores del BCE o sobre los bancos centrales nacionales (art. 107 TCE; art. 108). La ruptura de todo vínculo entre órganos políticos y bancos centrales se hace evidente en la norma que asegura formalmente la «neutralidad objetiva» de los órganos políticos, no sólo ante el BCE, sino también ante los bancos centrales nacionales, imponiendo una firme prohibición a uno y a otros de autorizar descubiertos bancarios o conceder otros tipos de crédito a instituciones u organismos comunitarios, gobiernos centrales, autoridades centrales o regionales u otras autoridades públicas. La prohibición se extiende a todos los órganos de Derecho público, a las empresas públicas estatales y a las entidades de crédito de carácter público, que no podrán recibir trato privilegiado con respecto a las entidades privadas (art. 104 TCE; art. 101).

Los Estados miembros deberán obligatoriamente proceder a adecuar la legislación nacional y los estatutos de sus propios bancos centrales hasta la fecha límite de constitución del SEBC (art. 108 TCE; art. 109).

La independencia personal —«neutralidad subjetiva»— está asegurada por la obligación de que los estatutos de los bancos centrales nacionales prevean que el mandato del gobernador no sea inferior a cinco años. Este último no podrá ser relevado de su mandato, salvo en caso en que cese de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o cuando incurra en un grave incumplimiento. En fin, la independencia se manifiesta también mediante la elaboración de reglamentos (que tendrán carácter general, siendo directamente aplicables en los Estados miembros, y obligatorios en todos sus extremos, al igual que todos los demás reglamentos adoptados dentro del sistema comunitario general (10)), adopción de decisiones, formulación de recomendaciones y dictámenes, así como una potestad sancionatoria incisiva que le autoriza a imponer multas y sanciones a las empresas «desobedientes» (art. 108 A TCE; art. 110).

Las relaciones del BCE con los órganos políticos de la Comunidad se contemplan por el artículo 109 B TCE (nuevo art. 113) y se limitan a un intercambio de participaciones entre el presidente del

(10) Para una visión ampliada del sistema comunitario general, *vid.* R. ALONSO GARCÍA, *Derecho comunitario*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994; L. DANIELE, *Il diritto materiale della comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1995; U. DRAETTA, *Elementi di diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1994; G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Masson, París, 1994.

Consejo (que podrá asistir, junto con un miembro de la Comisión, a las reuniones del BCE) y el presidente del BCE (que será invitado a participar en las reuniones del Consejo que tengan por objeto los objetivos y funciones del SEBC). La práctica revelará si este intercambio será efectivo y fructífero o si, al contrario, consistirá en una mera formalidad no utilizada o vacía de contenido.

En cuanto a la responsabilidad del BCE en relación a la conducción de la política monetaria, se manifiesta mediante una simple obligación de información consistente en la transmisión de un informe sobre la actividad del SEBC y sobre la política monetaria al Consejo, a la Comisión, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo, el cual podrá proceder a un debate general sobre la base del mismo texto. Además, el presidente del BCE y los demás miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser escuchados por las comisiones competentes.

Que la Unión Monetaria y todo lo que comporta, moneda única, sistema de bancos centrales independientes, estabilidad de la moneda, sea el objetivo principal de Europa se ha demostrado hasta ahora por el hecho de que el Tratado firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997 y que modifica parcialmente el de Maastricht, no contiene innovaciones respecto al título VI de este último, y mantiene, así pues, intacto el sistema de política económica y monetaria allí delineado. Es cierto que, entre los objetivos de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, aparece ahora también el conseguir «un alto nivel de empleo» (11), y que, para ello, se ha agregado un título VI bis dedicado al empleo, pero es evidente la diferencia de intensidad y profundidad de sus preceptos en relación con los relativos a las políticas económica y monetaria, cuyos objetivos, además, prevalecen siempre frente a las exigencias del pleno empleo. Así, no se imponen a los Estados obligaciones coercitivas, sino «esfuerzos» y «contribuciones» (12), y, en cualquier caso, «en manera compatible con las orien-

(11) En la nueva redacción de los artículos B TUE y 2 TCE dada por el Tratado de Amsterdam.

(12) En particular, el artículo 109 N afirma: «Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, para desarrollar una estrategia coordinada en materia de empleo, en particular para potenciar la mano de obra cualificada (...); y la primera parte del artículo 109 O afirma: «Los Estados miembros, mediante sus políticas en materia de empleo, contribuirán a alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 109 N, de modo compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad (...).» *Vid.* R. ALONSO GARCÍA, *Estudio preliminar al Tratado de Amsterdam*, Civitas, 1998, para quien este nuevo título «representa un intento de moderar con una visión social la exclusiva perspectiva económica que representó la principal innovación de Maastricht en

taciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad» (13) (nuevo art. 109 O). Los instrumentos de acción comunitaria en materia de empleo se limitan a: (1) elaborar «orientaciones» anuales (que deben ser «compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 103», es decir, con las orientaciones generales en materia de política económica) (14); (2) formular «recomendaciones» a los Estados miembros (15); y (3) adoptar «medidas de fomento» (16). No hay, pues, en materia de empleo, decisiones comunitarias jurídicamente vinculantes, ni reglamentos, ni directivas, ni decisiones.

De este breve excursus, es posible afirmar que la política comunitaria privilegiada es la monetaria. El antiguo y soberano poder de los Estados de acuñar moneda se ha cedido ahora a un órgano supranacional que actuará de forma completamente independiente, en función del objetivo prioritario de la estabilidad de la moneda. Los demás valores económicos contenidos en el Tratado asumen carácter prioritario también dentro de los Estados, que deberán orientar sus políticas generales (y no solamente la monetaria, que ya no les pertenece más) al respeto de los mismos. Sobre los problemas constitucionales que tal importante innovación comporta, tendremos ocasión de detenernos más adelante. Veamos ahora cómo ha sido recibida la Unión Monetaria en España y, sobre todo, cómo se ha desarrollado la transferencia de la potestad monetaria al SEBC.

el terreno comunitario, o sea, la Unión Económica y Monetaria (no siendo una casualidad que el título sobre el empleo se haya incorporado precisamente a continuación del dedicado a la UEM)».

(13) La imperatividad de las normas relativas a la creación de una Unión Monetaria evidencia claramente que la moneda es el objetivo fundamenal de Maastricht. De hecho, los elementos comunes de política económica se reducen y, sobre todo, no tienen la misma fuerza vinculante que las disposiciones en materia monetaria. Según la opinión de una considerable doctrina, en este punto existen dos tipos de tratado: un «tratado-ley» y un «tratado-cuadro». Ver A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'Unione economica e monetaria ...*, op. cit., pp. 455 y ss..

(14) Nuevo art. 109 Q.2 TCE. Además, la adopción de estas «orientaciones» requiere (!): mayoría cualificada del Consejo a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo.

(15) Por mayoría cualificada del Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión (nuevo art. 109 Q.4 TCE).

(16) Por el Consejo, mediante el procedimiento de codecisión del art. 189 B TCE, y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, y de modo que se respete siempre el principio de que «estas medidas no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» (nuevo art. 109 R TCE).

III. EL BANCO DE ESPAÑA EN LA UNIÓN MONETARIA

1. De los orígenes hasta la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España

Que la potestad monetaria haya sido siempre una prerrogativa del Estado, en cuanto elemento esencial de la soberanía (17), se confirma por la evolución histórica del Banco de España, que ha visto en el espacio de algunas décadas una transformación sustancial de su papel y funciones en materia monetaria. Inicialmente el elemento de la «estatalidad» de la moneda coincidía con el privilegio de emisión que, durante todo el siglo XIX fue prerrogativa exclusiva de la Corona aunque ejercido a través de una pléyade de centros emisores privados, pues se otorgaban concesiones a favor de bancos con carácter de sociedades comerciales privadas. También la creación, en 1782, del que la doctrina ha identificado como el primer modelo arcaico de banco central (18), el Banco de San Carlos, respondía al intento de conceder el privilegio de emisión a un banco formado por capital del rey y de la nobleza, de cuya caja el Estado pudiera gozar en forma ilimitada. En aquel período la política monetaria era, así pues, determinada directamente por el Gobierno mediante el instrumento de la

(17) La creación de la moneda ha estado siempre unida a la soberanía del príncipe y después, del Estado, demostrando el hecho de que un poder tan importante necesita de garantías precisas, que primeramente encontraban confirmación en la autoridad del príncipe y después en la autoridad conferida por el pueblo a sus representantes. La intervención del príncipe se consideraba inicialmente necesaria para garantizar el valor del objeto elegido como moneda, el contenido del metal elegido y, sucesivamente, con el advenimiento del papel moneda, para imponer su aceptación en los intercambios. Sobre este tema, vid. SANTANGELO-SPOTO, «Pesi, misure e monete», en *Trattato di Diritto Amministrativo*, dirigido por Orlando, VII, pt. II, Milán, 1914, pp. 1214 y ss.. Para SALVATORE BUSCEMA, «Moneta e carte valori», vol. II, Diritto Amm.vo, Enciclopedia giuridica Treccani, XX, Roma, 1990, pp. 1 y ss.. «(...) el derecho de acuñar moneda se convirtió en una de las más evidentes prerrogativas de la soberanía, estrechamente conexas al poder de imposición tributaria». En el mismo sentido, P. DE VECCHIS, «L'istituto di emissione, en Dizionario di diritto privato Irti», vol. V, Diritto monetario, dirigido por N. Irti y G. Giacobbe, Milán, 1987: «(...) Se ha vinculado la afirmación de la moneda a la afirmación de la idea del Estado. Desde los orígenes, además acuñar moneda ha sido —y todavía lo es— una prerrogativa soberana». Para un historia de la moneda, ver O. BULGARELLI, «La moneta: riflessioni sulle origini, funzione storica ed attualità della moneta contante», en *Mondo bancario*, enero-febrero, 1993, pp. 9 y ss.; G. STAMMATI, voz «Moneta», en la *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, pp. 746 y ss.; P. DE VECCHIS, «Moneta e carte valori», en *Enciclopedia giuridica Treccani*, XX, Roma, 1990, pp. 1 y ss..

(18) Ver S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1991, II, pp. 46 y ss.; EARL J. HAMILTON, «El Banco Nacional de San Carlos», en AA.VV., *El Banco de España: una historia económica*, Madrid, 1970, pp. 220 y ss..

concesión discrecional del privilegio de emisión a favor de sociedades privadas (19).

La concesión de este privilegio fue siempre la causa que justificó una cada vez mayor intervención pública también con respecto a los bancos que sucedieron al Banco de San Carlos. Así, el Banco de San Fernando, creado inicialmente en 1829 como «sociedad anónima de accionistas», fue declarado, en 1845, «banquero del Gobierno», representando la fuente principal de recursos económicos de que el Estado podía disponer para hacer frente a los graves problemas financieros que le acuciaban (20).

La situación no mejoró con la creación de otro banco, el de Isabel II, que vino a situarse junto al Banco de San Fernando. Es más, la rivalidad entre las dos entidades indujo al entonces Ministro de Economía, Santillán, a una fusión de la que nació el «Nuevo Banco de San Fernando»; que, sin embargo, tampoco tuvo una larga vida. En efecto, con la ley de 28 de enero de 1856, se intentó por vez primera una regulación del sistema crediticio y el Nuevo Banco de San Fernando fue sustituido por el «Banco de España». Solamente el acceso de los liberales al poder, durante el Sexenio Revolucionario, introdujo una reforma radical del sistema bancario, caracterizada por una drástica reducción de la intervención pública en el sector crediticio. Pero la afirmación de los principios de libertad de emisión de papel moneda y de libre acceso a la actividad bancaria provocaron consecuencias gravísimas, que obligaron a los mismos protagonistas a una inmediata marcha atrás, y a la reintroducción, durante los primeros años de la Restauración, de controles administrativos en el sistema bancario.

Desde este momento, la intervención pública en el sector bancario se hizo aún más intensa, y se manifestó, principalmente, a través de la concesión del monopolio de emisión al Banco de España por un período de treinta años, a cambio, obviamente, del otorgamiento de

(19) Véase T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Los poderes públicos de ordenación bancaria y su eficacia preventiva», en AA.VV., *Libro homenaje al prof. J.L. Villar Palasí*, Madrid, 1989, pp. 402 y ss.; y véase también A. TAPIA HERMIDA, «Evolución histórica, situación y perspectivas generales del derecho público bancario español», en S. MARTÍN-RETORTILLO (dir.), *Estudios de derecho público bancario*, Madrid, 1987, pp. 41 y ss., para el cual la emisión de moneda remitía necesariamente a una prerrogativa del poder público.

(20) Vid. TORTELLÁ CASARES, «El Banco de España entre 1829-1929. La formación de un Banco central», en AA.VV., *El Banco de España. Una historia económica*, Madrid, 1970, pp. 263 y ss.. Para una evolución histórica del Banco de España hasta la Ley 13/1994, puede consultarse también L.A. POMED SÁNCHEZ, *El régimen jurídico del banco de España*, Tecnos, Madrid, 1996.

un préstamo al Estado. Es evidente que durante todo el siglo XIX la política monetaria estaba fuertemente vinculada a las exigencias financieras del Estado, y el privilegio de emisión era el «instrumento de cambio» mediante el que los poderes públicos se procuraban el dinero necesario para hacer frente a estas exigencias. Una situación destinada a perdurar también durante el siglo siguiente: en 1921 se asiste a una primera y verdadera reglamentación bancaria a través de la «Ley de Ordenación Bancaria», más conocida como «Ley Cambó» por el nombre de su inspirador, que renovó el privilegio de emisión del Banco de España y reguló la banca privada, ampliando los poderes de intervención pública (21). Esta intervención asumió carácter de permanencia y normalidad con la dictadura de Primo de Rivera y, después, con la guerra civil y los problemas a ella conexos (22).

Las leyes posteriores confirmarán este intervencionismo gubernativo en todo el sector económico y sobre todo bancario. Así, con la Ley de ordenación bancaria de 1946 y, algunos años más tarde, con la nacionalización del Banco de España. Esta nacionalización se produjo en 1962 mediante la Ley de ordenación del crédito y la banca, de 14 de abril de 1962, que configuró al Banco de España como órgano de colaboración y consejero del Gobierno, encargándole la ejecución de las decisiones monetarias y crediticias. La Ley de órganos rectores del Banco de España (LORBE), de 1980, supuso un cambio fundamental, al configurar al Banco de España como verdadero banco central, órgano técnico encargado, con amplia autonomía, de articular y ejecutar la política monetaria y crediticia y de ejercitar funciones de tutela administrativa y disciplinarias sobre las entidades financieras (23).

A la LORBE de 1980 le siguió la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, dictada para introducir los principios de Maastricht relativos a la necesidad de que la política monetaria fuese encomendada a un banco central completamente indepen-

(21) Vid. también L. OLARIAGA, *La política monetaria en España*, Madrid, 1983.

(22) Un Real Decreto-Ley de 25 de mayo de 1926 modificó la disciplina bancaria establecida por la Ley Cambó e introdujo una mayor intervención gubernativa; vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, op. cit., pp. 59 y ss.; y también *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro. Aspectos jurídico-administrativos*, Madrid, 1975, pp. 104 y ss..

(23) La última parte del artículo 1 de esta Ley afirma que «el Banco de España actuará con autonomía respecto de la Administración del Estado», y el artículo 3, al definir las funciones que le corresponden, le atribuye «la ejecución de la política monetaria de conformidad con los objetivos generales prefijados por el Gobierno, en la forma que considere más adecuada a la realización de los fines asignados, en particular, el de salvaguardar el valor del dinero».

diente de instrucciones o directivas políticas. La innovación principal introducida por esta Ley es la atribución al banco central no solamente de la ejecución de la política monetaria, sino también de su definición, prevalentemente orientada a la defensa de la moneda. Mediante esta Ley, el Gobierno español ha decidido «privarse» del poder de definir la materia monetaria o, al menos, sus principales directrices, como venía haciendo ya con la LORBE, para asignarla completamente al Banco de España, que asume el papel de una verdadera administración independiente (24).

La entrada en vigor de la Unión Monetaria ha comportado también la modificación de esta Ley por la Ley 12/1998, de 28 de abril, que transfiere las competencias en materia monetaria al SEBC y al BCE. En el parágrafo siguiente examinaremos sus aspectos más notables.

2. La transferencia de la potestad monetaria del Banco de España al SEBC: la Ley 12/1998

Hemos visto el largo proceso histórico que ha transformado el Banco de España de organismo «financiador» de los poderes públicos en verdadero banco central, organismo autónomo en la definición y ejecución de la política monetaria. En el espacio de pocos años, el Banco de España ha debido adaptar su estatuto a las mudables exigencias históricas y políticas, y redefinir los caracteres de sus funciones. La Ley 12/1998, de 28 de abril, ha modificado en buena parte la Ley 13/1994, de 1 de junio, que ya reconocía una amplia autonomía al Banco de España, con la finalidad de garantizar la integración en el SEBC y, sobre todo, para reconocer la potestad del BCE en la definición de la política monetaria en el área del euro y su ejecución por el banco central español.

Por lo que a su naturaleza se refiere, la Ley 12/1998 define el Banco de España como un ente de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada (reconfirmando en este punto la Ley 13/1994), precisa que, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, actuará con autonomía res-

(24) Sobre el Banco de España como administración independiente y sobre los problemas que derivan de esta definición, *vid.* M.J. ALONSO MAS, «La dirección de la política monetaria por el Banco de España», en *Revista de derecho bancario y bursátil*, n.º 67, 1997; *vid.* también E. GARCÍA LLOVET, «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho», en la *RAP*, n.º 131, 1993; J.M. SALA ARQUER, «El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes», en *REDA*, n.º 42, 1984.

pecto a la Administración general del Estado y, a tal fin, excluye que le sea de aplicación la Ley sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 14 de abril de 1997. Pero, al mismo tiempo, considera el Banco de España como parte integrante del SEBC y lo somete a las disposiciones del Tratado y del Estatuto del SEBC, obligándolo a seguir las instrucciones y directrices emanadas del BCE (art. 1). Es, por tanto, una «doble» naturaleza la prevista para el Banco de España, a un tiempo organismo estatal público, dotado de plena autonomía respecto a la Administración general (25), y órgano comunitario en cuanto formando parte del SEBC y sometido a las instrucciones del BCE (26).

Las funciones se describen en el artículo 7 que, inspirándose fielmente en los principios convenidos en Maastricht, define como objetivo principal del Banco de España el de mantener la estabilidad de los precios y sólo «sin perjuicio» de tal fin, sostener la política económica general del Gobierno. En cuanto miembro del SEBC podrá participar en la definición y ejecución de la política monetaria de la Comunidad, realizar operaciones de cambio de forma coherente con las disposiciones del Tratado, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisa de los Estados miembros; promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago; emitir los billetes de curso legal y todas las demás funciones que se deriven de formar parte del SEBC. Tampoco la actividad de emisión será libre, puesto que el Banco de España, aunque manteniendo la facultad exclusiva de emitir moneda nacional hasta que el SEBC emita el euro, deberá ser «previamente autorizado» a tal fin por el BCE (art. 15.).

En el ejercicio de estas funciones, y en cuanto parte del SEBC, se le asegura la más amplia independencia funcional, ya que el apartado cuarto del artículo 7 especifica que, en materia de política monetaria, de política de cambio, de medios y sistemas de pago, «(...) ni el Gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrán impartir instrucciones al Banco de España, ni éste podrá pedir las o aceptarlas».

(25) En esta cualidad ejerce las funciones de supervisión de las entidades de crédito que le confieren el artículo 7.4 de la Ley de Autonomía, y la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. El artículo 14.4 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo atribuye a los Bancos Centrales nacionales la posibilidad de ejercer funciones distintas a las monetarias que no interfieran con éstas.

(26) Es apreciable una cierta similitud con los tribunales de justicia nacionales, en cuanto «órganos de derecho común»; *vid.* G. ISAAC, *Droit communautaire général...*, cit. p. 224.

El control por las fuerzas políticas está limitado a una simple actividad de información, por parte del Banco, al Parlamento y al Gobierno. Con esta finalidad, el Gobernador podrá ser convocado por las Comisiones del Congreso de los Diputados o del Senado, o a las reuniones del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos. Podrá ser también convocado por las Comunidades Autónomas y, en particular, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para informar en materias de su competencia, pero siempre respetando las reglas sobre el secreto profesional del BCE. La única forma de participación «activa» que se permite a las fuerzas del gobierno es la posibilidad de poder asistir con voz, pero sin voto, a las reuniones del Consejo del Banco de España cuando se discutan temas de política monetaria de particular trascendencia. En este caso, podrán también someter a la deliberación del Consejo una moción (art. 20.4).

Las reglas sobre la composición de los órganos de gobierno no han sido modificadas por la nueva Ley y copian fielmente las normas del Tratado, previendo la existencia de un Gobernador, de un Subgobernador, de un Consejo de Gobierno y de una Comisión Ejecutiva. En cuanto a la designación de tales órganos, asistimos a varias modalidades según el órgano de que se trate. Así, el poder de designación del Gobernador corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno, que lo propone al Rey para su nombramiento. La elección se produce entre ciudadanos españoles con reconocida competencia en el campo monetario o bancario. Anteriormente al nombramiento, se prevé que el Ministro de Economía y Hacienda comparezca ante la Comisión competente del Congreso para «informar» sobre el candidato propuesto. No parece que con tal acto se quiera garantizar una mayor participación del Parlamento en la elección del candidato, considerado que en caso de desacuerdo la Comisión competente (sólo la del Congreso) no tiene ningún poder de veto (27). El Subgobernador es designado por el Gobierno a propuesta del Gobernador y tendrá que reunir los mismos requisitos formales que éste último. La duración del mandato de ambos cargos es de seis años no renovables (art. 25). A su vez, el Consejo de Gobierno está compuesto por el Gobernador, el Subgobernador, seis consejeros, el Director General del Tesoro y de Política Financiera y el Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Los seis consejeros son designados por el

(27) En el caso de otra importante Administración independiente, el Consejo de Seguridad Nuclear, el procedimiento para el nombramiento de su presidente presupone la posibilidad, para la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados, de ejercitar, en el plazo de un mes, y mediante una mayoría de tres quintos, el derecho de veto (artículo 5 de la Ley 15/1980).

Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, oído el parecer del Gobernador (28).

Para asegurar la autonomía institucional de este órgano, ya la Ley 13/1994 excluía el derecho de voto en materia de política monetaria tanto del Director General del Tesoro como del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Un informe del Instituto Monetario Europeo de 1997 sobre la convergencia legal llamó la atención sobre el hecho de que el derecho de voto no se excluía en relación con las otras funciones básicas del SEBC, y, en consecuencia, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, ha extendido tal prohibición también a las materias relativas a la política de cambio y de los medios y sistemas de pago, asegurando, así pues, al Banco de España una amplia autonomía también en cuestiones de política económica.

La misma Ley 66/1997 ha pretendido garantizar la independencia personal de los miembros del Consejo, extendiendo el plazo de su mandato de los cuatro años previstos por la Ley 13/1994, a seis años prorrogables una sola vez.

La Comisión Ejecutiva está formada por el Gobernador, el Subgobernador y dos Consejeros. Estos últimos son designados por el Consejo de Gobierno a propuesta del Gobernador. Las causas de cese del mandato del Gobernador, del Subgobernador y de los Consejeros son tasadas por el artículo 25: extinción del mandato, renuncia, cumplimiento de setenta años de edad, incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, incumplimiento grave de sus obligaciones, incompatibilidad sobrevenida o en caso de delito doloso.

IV. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA TRANSFERENCIA DE LA POTESTAD MONETARIA

El Tratado de Maastricht ha sido ratificado por la mayor parte de los Estados miembros y con él la Unión Monetaria. Un proceso de ratificación complejo que ha visto en algunos casos la intervención de los Tribunales Constitucionales y la modificación parcial de textos constitucionales.

Uno de los puntos más controvertidos sobre el que algunos Tribunales Constitucionales se han pronunciado ha sido justamente el de

(28) Aunque la información ante la Comisión competente del Congreso formalmente se refiere sólo al Gobernador y no a los posibles consejeros, cuyo nombramiento será posterior, es evidente que podría servir como ámbito de «negociación» para un «reparto» implícito de cargos entre las distintas fuerzas políticas.

la Unión Monetaria y las implicaciones constitucionales que comporta. Tanto el Consejo Constitucional francés como el Tribunal Constitucional alemán han llamado la atención sobre el hecho de que la creación de una moneda única y la transferencia de la potestad monetaria al SEBC y al BCE supondría la renuncia a una parte importante de la soberanía de los Estados y, por tanto, han exigido la necesidad de una previa reforma constitucional para permitir el paso a la Unión Monetaria. En otros países, como España, el Tribunal Constitucional no ha tenido modo de pronunciarse sobre una materia tan importante, pero igualmente se ha transferido totalmente la potestad monetaria al BCE. A continuación, examinaremos el debate constitucional producido en Francia y Alemania sobre la adhesión a la Unión Monetaria y las diversas razones que han impulsado a los dos Altos Tribunales a juzgar inconstitucional la Unión Monetaria y a postular una reforma del texto constitucional antes de la ratificación. En España, este debate no se ha producido, pero la adhesión incondicionada a la moneda única no nos exime de interrogarnos sobre los problemas que comporta.

1. Breve análisis comparado

A) *Francia*.— En Francia, la ratificación del Tratado de Maastricht hubo de atravesar un largo y complejo procedimiento en el que se ha visto la intervención en varias ocasiones del Consejo Constitucional, la modificación de la Constitución mediante la ley constitucional número 554, de 25 de junio de 1992, una apelación directa al pueblo francés mediante el referéndum legislativo del 20 de septiembre de 1992, y, finalmente, la ley que autorizó la ratificación del Tratado de Maastricht, de 29 de septiembre del mismo año. El Consejo Constitucional tuvo ocasión, además, de pronunciarse sobre la Unión Monetaria con la decisión número 93-324, de 3 de agosto de 1993, relativa al estatuto de la Banca de Francia. Examinaremos los aspectos más relevantes de tales pronunciamientos en relación a la cuestión que nos interesa.

En la primera sentencia sobre la ratificación del Tratado de Maastricht, la número 92-308, de 9 de abril de 1992, conocida como «Maastricht I», el Consejo Constitucional es interpelado directamente por el Presidente de la República Francesa que, en virtud del artículo 54 de la Constitución, le pide verificar la compatibilidad de las normas del Tratado con las de la Constitución. Sobre la creación de una política monetaria única, el Consejo considera que la introducción de ésta durante la tercera fase de la Unión, así como la creación y atribución a un Banco Central Europeo de la definición y ejecución de

la política monetaria y el mismo principio de independencia de éste último, del SEBC y de los bancos centrales nacionales, comporta «cambios sustanciales» en la Constitución, cambios que privan al Estado de competencias propias en una materia en la que están afectadas «*las condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional*» y que, por tanto, es necesario proceder a una previa reforma constitucional. Es fundamental resaltar que, según el Consejo Constitucional, con el Tratado de Maastricht, en materia de política monetaria, no se están simplemente transfiriendo competencias o limitando la soberanía del Estado (en este caso, el punto 15 de preámbulo de la Constitución de 1946, que afirma que «*sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*», habría sido suficiente), sino que se está renunciando a una parte sustancial de la soberanía (29).

El paso sucesivo es la reforma del texto constitucional mediante la ley constitucional número 554, de 25 de junio de 1992, que agrega un nuevo título a la Constitución, relativo a la «Comunidad Europea y a la Unión Europea». En el apartado primero del artículo 88, se afirma la participación de la República Francesa en la Comunidad Europea, formada por Estados que han elegido libremente «*ejercitar en común algunas de sus competencias*». El apartado segundo de este artículo se dedica a la Unión Económica y Monetaria, y prevé que «*bajo reserva de reciprocidad, y según las modalidades previstas por el Tratado sobre la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992, Francia consiente la transferencia de las competencias necesarias para instaurar una unión económica y monetaria europea, así como para la determinación de las reglas relativas a la apertura de las fronteras externas de los Estados miembros de la Comunidad Europea*».

Pero ni siquiera la aprobación de esta ley ha servido para disipar las dudas relativas a la constitucionalidad del Tratado de Maastricht. Mediante la nueva fórmula del artículo 54 de la Constitución, intro-

(29) Así, el Consejo Constitucional, en la sentencia número 92-308, establece que: «*Considerant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire, que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en oeuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un Etat membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ... l'autorisation de ratifier en vertu d'une loi le Traité sur l'Union Européenne ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution*».

ducida por la ley de reforma constitucional número 25/1992 (30), un grupo de parlamentarios interpuso un nuevo recurso ante el Consejo para replantear las dudas sobre su constitucionalidad. En su segunda sentencia sobre Maastricht, la número 312, de 2 de septiembre de 1992, el Consejo Constitucional eludió la cuestión, limitándose a declarar que las disposiciones del artículo 88.2 tienen el efecto de «lever les obstacles» de orden constitucional a la integración francesa en la UEM.

En realidad, la técnica utilizada por el legislador constitucional, consistente en «añadir» un nuevo título a la norma suprema, ha suscitado críticas por parte de la doctrina (31), que ha expresado dudas respecto la efectiva supremacía de ese nuevo título sobre los artículos de la Constitución que atribuyen: al Gobierno, la determinación y la conducción de la política de la nación, haciéndole, así pues, directamente responsable de las elecciones realizadas también en materia económica y monetaria; al legislador, la potestad de emitir moneda; y, en fin, al pueblo, la soberanía (32). Otras críticas han puesto de relieve la subsistencia de dudas sobre la constitucionalidad del Tratado en consideración al hecho de que el Consejo Constitucional no se ha pronunciado sobre los límites a la transferencia de soberanía, no ha determinado hasta qué punto es posible transferir, incluso mediante una ley constitucional, competencias que pueden modificar las condiciones esenciales de ejercicio de una soberanía que pertenece al pueblo y forma parte del así llamado «núcleo intangible» de la Constitución (33). Dudas reafirmadas por el tenor literal del artículo 88.2, que

(30) La Ley constitucional número 25/1992, además de introducir un nuevo título relativo a la Unión Europea, ha modificado el artículo 54 de la Constitución, atribuyendo también a sesenta diputados o sesenta senadores la posibilidad de dirigirse al Consejo Constitucional para verificar la constitucionalidad de un tratado internacional, garantizando así a las minorías esta oportunidad. Anteriormente, esta facultad estaba reservada solamente al Presidente de la República, al Primer Ministro, y a los Presidentes de las Cámaras.

(31) Vid. J. C. ESCARRAS, «Francia, il Trattato di Maastricht e la Costituzione francese» en *Quaderni costituzionali*, número 2, 1993.

(32) En particular, el artículo 3 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano afirma que «le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation» y el artículo 3 de la Constitución de 1958 dispone que «la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum»; según el artículo 20: «Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation»; y el artículo 34: «La loi fixe les règles concernant: (...) le régime d'émission de la monnaie».

(33) Sobre el problema de los límites a la transferencia de la soberanía, ver P. GAIA, «Jurisprudence du Conseil Constitutionnel», en *Revue française de droit constitutionnel*, número 12, 1992; también C. GREWE y A. WEBER, *Annuaire international*

consiente solamente «la transferencia de las competencias necesarias para crear una Unión Monetaria», y del artículo 88.1, que se refiere a la Comunidad Europea como un conjunto de Estados que han elegido simplemente «ejercitar en común algunas de sus competencias»; artículos que, así formulados, no parecen resultar suficientes para cubrir una renuncia a una materia destinada a condicionar no sólo la política económica, sino también a orientar las decisiones políticas de un Estado.

El problema de la legitimidad constitucional de la Unión Monetaria se ha planteado nuevamente, más o menos en los mismos términos, con ocasión de la adopción de un nuevo Estatuto del Banco de Francia, no obstante la sumisión a referéndum de la ratificación del Tratado y la sucesiva ley de autorización de dicha ratificación de 24 de septiembre de 1992 (34). El proyecto inicial del Estatuto del Banco de Francia, aprobado definitivamente el 13 de julio de 1993, fue objeto de diversos recursos ante el Consejo Constitucional, resueltos en la decisión de 3 de agosto de 1993, número 93.

El nuevo Estatuto, que ha sustituido integralmente la regulación contenida en la ley número 73, de 3 de enero de 1973, ha sido dictado para cumplir las normas del Tratado de Maastricht sobre la independencia de los bancos centrales y sobre la encomienda a los mismos de la política monetaria (35). Al Banco de Francia se le ha encargado la misión fundamental de definir y realizar la política monetaria para asegurar la estabilidad de los precios. A sus miembros se

de justice constitutionnelle, IX-1993; A. WEBER, «El control del Tratado de Maastricht por la jurisdicción constitucional desde una perspectiva comparada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 45, 1995, para el cual «(...) los límites materiales que permiten distinguir un núcleo esencial e intangible de la Constitución no resultan concretados en forma más detallada».

(34) De hecho, el Presidente Mitterand decidió valerse del artículo 11 de la Constitución, que prevé la posibilidad de someter a referéndum los acuerdos internacionales que incidan sobre el funcionamiento de las instituciones francesas. El referéndum tuvo lugar el 20 de septiembre de 1992 y pasó la prueba del sí con una exigua mayoría (sólo el 51,05 por ciento se pronunció a favor).

(35) En realidad, los primeros proyectos de reforma del Estatuto del Banco de Francia se remontan a 1986, como consecuencia de una precisa decisión de política monetaria querida por el gobierno y dirigida a la reducción del apoyo del banco central a la deuda pública y a una menor emisión monetaria. Esta particular visión del banco central y de la relación de concertación con el gobierno emergió también durante el debate parlamentario sobre el nuevo Estatuto, y se plasmó en la propuesta de que el banco central mantuviera su propia identidad, sin asemejarse al modelo alemán, y sosteniendo la política económica del gobierno. Tales propuestas, sin embargo, no encontraron reflejo en el proyecto final sometido a las Cámaras. Vid. L. MONTANARI, *L'indipendenza delle banche centrali nella prospettiva europea: il caso francese*, en *Economia Pubblica*, número 4, 1995.

les ha otorgado una considerable independencia funcional consistente en la prohibición de solicitar o aceptar instrucciones del gobierno o de otras personas (artículo 1), de autorizar o anticipar descubiertos en cuenta u otros tipos de crédito al Tesoro o a otros organismo o empresas públicas (artículo 3). Le es atribuido el privilegio de emisión en el territorio francés y la tarea de vigilar la moneda ya en circulación. La política de cambio permanece, sin embargo, como competencia del gobierno, que determina el tipo de cambio y la paridad del franco. El Banco de Francia debe, únicamente, por cuenta del Estado, y en el marco de las orientaciones generales de la política de cambio formuladas por el Ministro de Economía y Hacienda, regular las relaciones entre el franco y las divisas extranjeras (36).

El Consejo Constitucional declaró inconstitucional justamente aquellas partes del Estatuto que atribúan al Banco, y concretamente al Consejo de Política Monetaria, la definición y la ejecución de la política monetaria (artículo 7) para asegurar la estabilidad de los precios, de forma independiente de cualquier instrucción o recomendación del gobierno (artículo 1). A pesar de que el juicio del Consejo no se pudo fundar sobre el nuevo artículo 88.2 de la Constitución, relativo a la Unión Monetaria, porque en aquel momento el Tratado de Maastricht no había entrado formalmente en vigor, nos parece importante considerar el razonamiento que llevó al Consejo a declarar inconstitucionales justamente las normas del Estatuto antes citadas.

La declaración de inconstitucionalidad se funda esencialmente sobre los artículos 20 y 21 de la Constitución, que atribuyen, respectivamente, al Gobierno, la determinación y conducción de la política económica general; y al Primer Ministro, la responsabilidad de la dirección de la acción del Gobierno; y sobre el reconocimiento de la existencia de un nexo profundo entre la política monetaria, que tendría que haberse confiado únicamente al Banco de Francia, y la política económica general. De hecho, el Consejo entendía que *«la definición de la política monetaria es un elemento esencial e indisociable de la política económica general, cuya determinación y conducción corresponden al Gobierno, bajo la dirección del Primer Ministro»* (VIII considerando). Desde el momento en que las disposiciones del Estatuto impiden que el Gobierno pueda dar instrucciones o recomendaciones en relación a la adopción de la política monetaria, *«no reco-*

(36) Para un examen más detallado de las normas del nuevo estatuto del Banco de Francia, vid. M. LOMBARD, «Le nouveau statut de la Banque de France», en *L'Actualité juridique - Droit Administratif*, número 7/8, 1994; G. IACONO, «Le nouveau statut de la Banque de France, une étape vers l'union économique et monétaire», en *Recueil Dalloz Sirey*, número 12, 1994.

nocen la competencia de este último para determinar y conducir la política de la Nación y aquella del Primer Ministro para dirigir su acción», por lo que deben ser declaradas inconstitucionales.

La sucesiva entrada en vigor del Tratado de Maastricht permitió reintroducir a través de la Ley 13-1444 justamente estos artículos censurados por el Consejo Constitucional, por lo que la redacción definitiva del Estatuto del Banco de Francia concide sustancialmente con la declarada en un primer tiempo inconstitucional.

Sin embargo, la argumentación utilizada por el Consejo Constitucional francés merece ser considerada nuevamente, sobre todo cuando afirma que la Constitución no prohíbe que se conceda al banco central la ejecución de la política monetaria, ni que pueda serle confiada la supervisión de la evolución de la masa monetaria, ni tampoco que pueda asegurarse a sus órganos la independencia en el ejercicio de sus funciones; pero que debe ser el Gobierno quien pueda adoptar la decisión final sobre la definición de la política monetaria, pues, justamente por ser un elemento esencial e indisociable de la política económica, no puede ser confiado a un órgano completamente independiente e irresponsable; sobre todo cuando la responsabilidad de la elección de los objetivos económicos y, por tanto, políticos, de la nación corresponde a las fuerzas políticas gobernantes (37).

Estas observaciones nos inducen a reflexionar sobre el hecho de que la creación de la Unión Monetaria va mucho más allá de una simple transferencia de competencias. No se trata solamente de crear una moneda única, sino de adherirse a principios económicos destinados a condicionar y orientar las decisiones políticas y sociales de los Estados. En este sentido, sería oportuno no infravalorar las opiniones de quienes estiman necesario una mayor participación no sólo de las fuerzas políticas minoritarias sino también y sobre todo, del pueblo, en el cual reside, en última instancia, la soberanía (38).

(37) Del debate parlamentario de esta Ley emerge la dificultad de considerar la política monetaria autónomamente respecto de la económica, y el propio ponente general de la Comisión de Finanzas, en el momento de la presentación del proyecto de estatuto ante la Asamblea Nacional, pudo afirmar que, no obstante la garantía de credibilidad que se derivaría de confiar la política monetaria a una institución autónoma, dotada de gran prestigio en los mercados internacionales, no se podían ignorar algunos problemas como el riesgo de atribuir un poder exorbitante a personas irresponsables democráticamente e incluso, la posibilidad de un conflicto latente con las autoridades políticas. Por esta razón proponía que la política monetaria debería ser compatible con la política económica del gobierno, coordinada con los objetivos de este último en los campos económico y político. Véase L. MONTANARI, *op. cit.*, pp. 93 y ss.

(38) Véase en este sentido la interesante tesis propuesta por O. BEAUD, «La sou-

B) *Alemania*.— En Alemania, el problema de la constitucionalidad de la transferencia de la potestad monetaria se ha planteado en términos distintos con respecto a Francia. No se ha discutido el principio de independencia del banco central y el de la estabilidad de la moneda, porque en Alemania ya se reconocía, antes de Maastricht, en el artículo 88 de la Ley Fundamental de Bonn, la relevancia constitucional del dicho banco (39). A su vez, la «Bundesbankgesetz» de 26 de julio de 1957 consagra los principios de la primacía de la estabilidad de la moneda (art. 3) y de la independencia del banco central respecto a las instrucciones del Gobierno Federal (art. 12). Sin embargo, la ratificación del Tratado de Maastricht y de los principios relativos a la creación de una Unión Económica y Monetaria han dado igualmente lugar a un debate sobre la constitucionalidad de la transferencia de la potestad monetaria al BCE, y a un proceso de reforma constitucional (40), materializado en la ley constitucional de 21 de diciembre de 1992, que ha modificado varios artículos de la Ley Fundamental, entre los que se encuentra también el artículo 88, con el cual se consiente en transferir la competencia monetaria al BCE, siempre y cuando éste sea independiente y obligado al objetivo prioritario de salvaguardar la estabilidad de los precios.

Pese a que las dos Cámaras del Parlamento alemán aprobaron con una abrumadora mayoría la ley de autorización a la ratificación del Tratado, se presentaron ante el Tribunal Constitucional algunos

veraineté de l'État, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht», en *Rev. fr. Droit Admin.*, número 6, 1993, según el cual el Tratado de Maastricht efectúa una transferencia de soberanía que provoca una mutación esencial de las constituciones de los Estados miembros y no una simple reforma constitucional parcial; y que, por tanto, el único modo para legitimar tal cambio esencial consiste en la proposición de un referéndum constituyente y no un simple referéndum legislativo como el francés de 21 de septiembre de 1992.

(39) El artículo 88 de la Ley Fundamental de Bonn, antes de ser modificado como consecuencia de la ratificación del Tratado de Maastricht, afirmaba: «*La Federación creará un banco para los asuntos de cambio y emisión como Banco Federal*». Se trataba, en cualquier caso, como no ha dejado de subrayar la doctrina, de una fórmula ambigua, pues puede resultar discutible que se esté atribuyendo relevancia constitucional al banco central, y no más bien, simplemente, que se trate de la necesidad de fraccionar entre los «Länder» las funciones propias del instituto de emisión y del banco de bancos. Sobre esta cuestión, véase F. MERUSI, «L'indipendenza della banca centrale nel dibattito della dottrina costituzionale tedesca», en *Note Economiche*, 1974.

(40) En realidad, la Ley Fundamental ya preveía en el artículo 24 la posibilidad de transferir competencias soberanas a una organización supranacional, pero el problema se ha planteado igualmente en relación a la suficiente cobertura de tal artículo para ratificar el Tratado de Maastricht. Sobre el proceso de ratificación, véanse: C. AUXTE-XIER, «Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand», en *Revue française de droit constitutionnel*, número 12, 1992; R. MICCÙ, «L'integrazione europea e la Legge fondamentale tedesca», en *Quaderni costituzionali*, número 1, 1993.

recursos de inconstitucionalidad frente a dicha ley y frente a la propia reforma constitucional. El Tribunal se pronunció mediante la sentencia de 12 de octubre de 1993 y, entre los diversos problemas que afrontó, se encontraba también el de la Unión Monetaria (41). Sobre todo, excluyó la existencia de cualquier «automatismo» en esta última, subordinando la permanencia de Alemania al respeto de los criterios de convergencia y estabilidad, que podrán ser verificados en cualquier caso por el Parlamento, al cual se le reconoce un papel central en el proceso de integración monetaria (42).

El pasaje más importante de la decisión del Tribunal en relación a la Unión Monetaria es aquel en el que se reconoce que la creación de un BCE independiente viola el principio democrático de participación del Parlamento, en la medida en que la Dieta Federal y, por tanto, los electores, ven «invalidada» su capacidad de participación. «*Un ámbito político esencial que, mediante el valor del dinero, sirve de apoyo a la libertad individual y, mediante la masa monetaria, también determina las finanzas públicas y los ámbitos políticos que de ellas dependen, se sustrae así a las atribuciones orientadoras de los titulares de la soberanía y (...) al control del legislativo sobre sus funciones y medios de actuación*». Pero esta modificación del principio democrático se justifica, en opinión del Tribunal, considerando el hecho de que el futuro BCE y el SEBC tendrán como objetivo prioritario salvaguardar el valor de la moneda, principio fundamental del ordenamiento jurídico alemán, y serán independientes en la consecu-

(41) El Tribunal Constitucional Alemán consideró admisible solamente el recurso basado en el derecho de voto y, por tanto, sus consideraciones se refieren sobre todo a la posible violación del artículo 38 de la Ley Fundamental y el principio democrático de participación del pueblo y, en consecuencia, la salvaguardia de la soberanía del Estado en la Unión. Sobre este punto, véase A. GATTINI, «La Corte costituzionale tesca e il Trattato sull'Unione europea», en *Riv. di dir. internazionale*, vol. LXXVII, 1994. Para un análisis más reciente, vid., F. RIMOLI, «Tribunale Costituzionale Federale Tedesco e Unione Monetaria: un nuovo passo per l'Europa», en «*Il Giornale di Diritto Amministrativo*», n. 12, 1998, pp. 1196 y ss..

(42) El 2 de diciembre de 1992, la Dieta Federal había aprobado una resolución relativa a la Unión Económica y Monetaria, después confirmada por el Consejo Federal, y mediante la que se exigía una rigurosa interpretación de los criterios de convergencia y de estabilidad para acceder a la tercera fase de la Unión, y se vinculaba el voto del Gobierno alemán en el Consejo Europeo, a la aprobación conforme de la Dieta Federal. El Tribunal retoma en consideración estas resoluciones para justificar la preocupación de la Dieta Federal por valorar previamente las condiciones de paso a la tercera fase, en virtud del artículo 6 del Protocolo sobre los criterios de convergencia, que exige votación unánime de todos los Estados para la valoración de dichos criterios. De este modo, a juicio del Tribunal, se garantiza que sin el consenso de Alemania —y esto es: sin la intervención determinante de la Dieta Federal alemana— no podrán ser «debilitados» los criterios de convergencia en cuestión.

ción del mismo. Por esta razón, el Tribunal considera que el artículo 88 de la Ley Fundamental y el reconocimiento de la competencia del BCE para determinar la política monetaria «*permiten la modificación del principio democrático*».

El Tribunal alemán reconoce la subsistencia de una violación del principio democrático de participación, pero entiende que la Unión Monetaria es constitucional solamente porque se funda sobre principios, como el de la estabilidad de la moneda y el de la independencia del banco central, que coinciden con los propios del ordenamiento jurídico germano.

El problema surge desde el momento en que estos principios, que en Alemania son considerados como valores fundamentales y que derivan de una particular experiencia histórica de lucha contra la inflación (43), no se encuentran en el acervo de los demás Estados de la Unión.

Así pues, si el propio Tribunal Constitucional alemán ha estimado que la creación de la Unión Monetaria supone el quebrantamiento del principio democrático al impedir la participación del pueblo alemán y, en consecuencia, limita la soberanía del Estado, pero convalida dicha creación sólo porque se fundamenta en principios propios de su ordenamiento, ¿de qué modo podrán justificar su constitucionalidad los demás Estados miembros que no tienen la misma tradición económica y monetaria germana? El problema se plantea, sobre todo, en aquellos países donde la tutela del patrón monetario y de su estabilidad no aparecen como mandatos constitucionales y han sido, hasta el Tratado de Maastricht, simples instrumentos de política económica para garantizar la eficacia de otros valores, estos sí contemplados por la Constitución y considerados indispensables.

Uno de estos países es España. Veamos los problemas de constitucionalidad que la integración monetaria y los principios de Maastricht comportan.

(43) Es preciso tener en cuenta que el problema de la inflación ha sido siempre una constante de la historia alemana. La inflación destruyó el valor de la moneda al menos en dos ocasiones en este siglo, durante los años 20 y después en los años inmediatamente sucesivos a la derrota alemana en 1945. Los traumas nacionales que provocaron estas crisis crearon una fuerte cultura política a favor de la estabilidad monetaria. Es lógico, por tanto, que la cuestión de la estabilidad sea enfatizada por los alemanes y que su tutela se convierta en un valor fundamental. Véase E. KENNEDY, *El banco central alemán*, Inter Naciones, 13-1997.

2. La constitucionalidad de la Unión Monetaria en España

El breve y ciertamente no exhaustivo examen de las normas del Estatuto del Banco de España (44) reflejó la situación monetaria existente hoy en España. Mucho ha cambiado desde que la LORBE, Ley 30/1980, de 21 de junio, aseguraba al Banco de España una autonomía «participada» con el Gobierno: a éste, le correspondía fijar los objetivos generales de la política monetaria; a aquél, se le encomendaba la realización de tales objetivos (45). Como hemos podido ver, la Ley 12/1998 ha autorizado ya la transferencia de toda la potestad monetaria al BCE, privando al Gobierno de cualquier poder de decisión en la materia.

Cabe dudar de la constitucionalidad de dicha transferencia y, sobre todo, del procedimiento a través del cual pudo realizarse: *ipso facto*, mediante una simple norma con fuerza de ley, sin la más sólida garantía de una reforma constitucional, como sucedió en Francia y Alemania.

El artículo 93 de la Constitución española permite, mediante la aprobación de una ley orgánica, la autorización de tratados internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (46). Gracias a este artículo ha sido posible ratificar directamente el Tratado de Maastricht con la Ley orgánica 10/1992, de 28 de diciembre. El problema es si tal artículo es suficiente para dar cobertura constitucional a la transferencia de la potestad monetaria, o bien si era necesaria una expresa reforma constitucional, teniendo en cuenta la im-

(44) Para un análisis más detallado de la legislación se reenvía a L. A. POMED SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del Banco de España...*, cit.

(45) En el debate parlamentario que se produjo para la aprobación de la Ley, el Ministro de Economía de la época afirmó que el Banco de España no podía ser independiente del Gobierno, ya que la política monetaria era parte integrante de la política económica general y, por tanto, debía ser compatible con ésta y, en última instancia, confiada su definición al Gobierno. Sobre esta cuestión, vid., A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Las Administraciones independientes...*, cit. p.114.

(46) Este artículo fue aprobado en 1978 pensando en la integración en lo que entonces era la Comunidad Económica Europea. Como subraya P. PÉREZ TREMPES, «El Tratado de Amsterdam y la Constitución Española», en *El País*, 5 de marzo de 1998, sucesivamente el proceso de integración se ha intensificado y de él ha resultado transformada la originaria naturaleza de «mercado común» en «unión europea», que cubre espacios mucho más importantes de tipo económico, político y social. El peligro que este autor pone en evidencia es la posibilidad de que el artículo 93 sea considerado como un «cheque en blanco o casi en blanco» para el Legislador, que le permitiera autorizar cada vez más cesiones de competencias a la Unión Europea sin deber pasar previamente por una reforma de la Constitución donde sea necesario.

portancia de la materia y su conexión con otros principios considerados fundamentales por la Constitución española.

En España, a diferencia de lo sucedido en Francia y Alemania (47), el Tribunal Constitucional no ha podido pronunciarse directamente sobre esta cuestión por congruencia procesal con la consulta elevada por el Gobierno. Su dictamen en cuanto a la constitucionalidad de Maastricht únicamente versó sobre la compatibilidad del artículo 8 B.1 del Tratado de la Comunidad Europea, en la parte en que atribuye a todos los ciudadanos comunitarios derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, con el artículo 13 de la Constitución española (48). Sin embargo, de las argumentaciones del Tribunal es posible deducir algunas consideraciones con carácter general respecto a la adhesión a la Unión Europea que podrían servir como elementos de reflexión también en la materia que estamos analizando. El Alto Tribunal afirma que el artículo 93 permite atribuir o ceder el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, y con tal finalidad caben determinadas limitaciones de las competencias de los poderes públicos españoles, pero esta transferencia o cesión puede afectar sólo «*al ejercicio de competencias, no a su titularidad*» y, en cualquier caso, el artículo 93 «*(...) no es cauce legítimo para la reforma implícita o tácita de la Constitución*» (F.J. IV) (49).

Pero la cesión total de la potestad monetaria al BCE, ¿no significa tal vez transferir la titularidad del ejercicio de las competencias sobre tal materia? Vista la importancia de la materia monetaria y su

(47) En Italia, basándose en la muy genérica previsión que el artículo 11 de la Constitución, según el cual «Italia (...) consiente, en condiciones de paridad con otros Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las Naciones (...)», no se produjo tampoco ni reforma ni debate constitucional alguno sobre Maastricht. Véase, críticamente, al respecto, el ya citado trabajo de F. RIMOLI, «*Tribunale Costituzionale Federale Tedesco...*», pág. 1202; así como M. LUCIANI, «*La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*», en «*Politica del Diritto*», 1992, pp. 557 y ss..

(48) Sobre esta cuestión, se puede ver: M. ARAGÓN, «*La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución*», en *Rev. Esp. de Der. Const.*, núm. 42, 1994, pp. 9 y ss.; F. RUBIO LLORENTE, «*La Constitution espagnole et le traité de Maastricht*», en *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 12, 1992, pp. 651 y ss.; R. ALONSO GARCÍA, «*Dos preguntas jurídicas a propósito de Maastricht*», en *Papeles de Economía Española*, núm. 64/65, 1992, pp. 87 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993; P. PÉREZ TREMP, «*El ordenamiento comunitario y el estatal: condiciones constitucionales al proceso de ratificación del Tratado de Maastricht en el Derecho comparado*», en *Boletín de Legislación Extranjera*, 147-148, 1994, pp. 7 y ss.

(49) El Consejo de Estado, por contra, en sendos dictámenes de 20 de junio de 1991 y 9 de abril de 1992, se había inclinado por una interpretación mucho más flexible del artículo 93 de la Constitución.

conexión con las opciones económicas y políticas, atribuir tal potestad a un organismo supranacional y orientarla exclusivamente al principio de la estabilidad de los precios, ¿no supone la transformación sustancial de las reglas económicas definidas por la Constitución de 1978, que, de ahora en adelante, deberán inspirarse en los nuevos valores contenidos en el Tratado de Maastricht?

No es solamente una nueva moneda la que se crea, con todo lo positivo que esto puede comportar. Se redefinen las bases de la Constitución económica y la interpretación que de ésta se ha hecho hasta ahora (50). Es evidente que la cobertura constitucional del artículo 93 no basta (51). Esta afirmación resulta aún más fundada si se tiene en cuenta el déficit democrático existente en la creación de la Unión Monetaria (52). Una cesión de la soberanía tan importante como la

(50) Que no se trata de una simple transferencia de competencias lo afirma también S. MUÑOZ MACHADO, *La Unión Europea...*, op. cit., p. 47: «*Diffícilmente se puede explicar el fenómeno como una simple transferencia de competencias a una institución supranacional porque, en verdad, lo que se entrega es la definición del contenido económico de la Constitución que, en nuestro caso, estaba encomendada, casi plenamente, a la definición del legislador ordinario, que disponía de libertad para moverse entre las opciones políticas posibles, así como utilizar los instrumentos e instituciones que considerara idóneos*».

(51) En el mismo sentido, M. ARAGÓN, *La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea...*, op. cit., p. 21: «*Cabría preguntarse entonces si entre nosotros es suficiente la cobertura del artículo 93 para que se hayan transferido a la Unión Europea tales competencias económicas y monetarias que afectan tan directamente a lo que los franceses denominan condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía o que se integran en lo que llaman los alemanes derechos de soberanía*».

(52) Los poderes que se ceden por las instituciones representativas nacionales son adquiridos en sede comunitaria por órganos no representativos, como la Comisión, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros y, ahora, además, el Banco Central Europeo. Si se piensa que, al muy estudiado por la doctrina «déficit democrático» en las instituciones comunitarias, se puede agregar la escasez de mecanismos internos adecuados de control parlamentario sobre las decisiones de los Ejecutivos en materia de normativa comunitaria, se corre el riesgo de alterar sustancialmente los principios constitucionales en materia económica sin la adhesión de la voluntad popular. Sobre la ausencia de correspondencia entre la voluntad popular y la voluntad de las élites políticas, véase, también, P. PÉREZ TREMP, op. cit.; F. GALLO, «*Cronaca dei procedimenti di ratifica del Trattato di Maastricht e delle conseguenti modifiche costituzionali dei paesi membri dell'Unione*», en *Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare*, núm. 2, 1994, pp. 99 y ss.; M. ARAGÓN, *La Constitución española...*, op. cit., p. 22, para quien: «*(...) en la medida en que la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder de la Comunidad no opera a través del Parlamento Europeo (dadas sus escasas competencias), un vaciamiento de los poderes de estos supondría también vaciar de contenido el principio de legitimación del poder en que la Constitución se asienta*». En general, sobre el «déficit democrático» comunitario, pueden consultarse: J.H.H. WEILER, «*The constitution of Europe*», Cambridge University Press, 1999, pp. 10 y ss.; R. DICKMANN, «*La democratizzazione dei processi decisionali in Europa*», en

monetaria debería ser convalidada mediante un mecanismo distinto del previsto en el artículo 93 de la Constitución, que refleje no sólo las preferencias del Gobierno en materia económica, sino también de todo el pueblo, todavía titular supremo de la soberanía.

La doctrina española ha intentado justificar la Unión Monetaria y todo lo que de ella pueda derivar, moneda única e independencia de los bancos centrales, estabilidad de la moneda como valor absoluto, sobre la base del artículo 40 de la Constitución, que atribuye a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones favorables al progreso social y económico y a una distribución de las rentas regionales y personales más justas, «en el marco de la estabilidad económica» (53). La estabilidad económica de este artículo 40 coincidiría, según estas opiniones, con la estabilidad monetaria, que, de este modo, asumiría valor constitucional y adquiriría un carácter infraestructural, capaz de asegurar la efectividad de los derechos sociales y económicos reconocidos por la Constitución, pues estos, sin el poder estable de la moneda, no podrían realizarse: así, los derechos a una remuneración suficiente (artículo 35.1), a pensiones adecuadas (artículo 50), a un sistema de seguridad social (artículo 41), a una vivienda digna y adecuada (artículo 47), a la propiedad privada (artículo 33.1), a la libertad de empresa (artículo 38), etc. Además, la estabilidad de la moneda se convertiría en un elemento imprescindible para la existencia del Estado social y democrático de Derecho previsto en el artículo 1.1 de la Constitución, ya que garantizaría una distribución de la riqueza justa y adecuada, y una mayor calidad de vida. Supondría, en definitiva, «presupuesto para el desarrollo equilibrado y sostenido que redunde en beneficio de toda la colectividad (54)».

No obstante, creemos que esta interpretación, así como la visión de la moneda contenida en el Tratado de Maastricht, lejos de repre-

Bollettino di informazioni costituzionali e Parlamentari, Camera dei Deputati, 1994, n. 2, pp. 125 y ss.; J.C. PIRIS, «¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?», en *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, octubre 1994, D-22, pp. 45 y ss.; G. SCOFFONI, «Les relations entre le Parlement Européen et les Parlements Nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté», en *Cahiers de Droit Européen*, 1992, n. 1-2, pp. 22 y ss.; G. LAPRAT, «Réforme des Traités: le risque du double déficit démocratique», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 351, octubre 1991, pp. 710 y ss.; y Ch. REICH, «Qu'est-ce que... le déficit démocratique?», en la misma Revista, enero 1991, pp. 14 y ss..

(53) L. A. POMED, *El régimen jurídico del Banco de España...*, citado; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La autonomía de los bancos centrales...*, citado.

(54) L. A. POMED, *ibidem*, p. 141.

sentar la verdad absoluta, revelan la adhesión simplemente a una de las diversas teorías de política monetaria existentes, la denominada «monetarista», que considera la moneda sólo en relación al mercado y se preocupa de conseguir una estabilidad convertida en objetivo prioritario para alejar cualquier inflación o deflación (55).

No parece, sin embargo, que la Constitución española se hubiera adherido a tal interpretación de la moneda y, consecuentemente, de la economía. Existe, es verdad, una alusión en el artículo 40 a la estabilidad económica, pero ésta debe ser interpretada en el contexto de todo el artículo, y leída a la luz de los principios sociales contenidos en la misma Constitución. La estabilidad de la moneda no se eleva a principio-guía (lo que sí sucede con la Unión Monetaria) de la acción política. No debe ser la lógica de la moneda gobernante la que inspire las elecciones económicas de un Estado, sino que éstas deben estar orientadas a la persecución de los objetivos sociales todavía contenidos en la Constitución (56). Desde este punto de vista, la estabilidad económica y la monetaria, por muy deseables e importantes para el bienestar de un Estado y de su economía que sean, no pueden representar un valor absoluto, prioritario respecto de otros valores que la Constitución contempla (57). Existe el riesgo de que la adhesión in-

(55) Para una clara síntesis de las posiciones monetarista y antimonetarista, *vid.* G. NARDOZZI, «Teoria della moneta e interpretazioni costituzionali», en *Amministrare*, n. 1, 1986, pp. 107 y ss..

(56) Para S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, *cit.*, pp. 43 y ss.: «Expresiones tales como Estado social de Derecho (art. 1 CE), función social de la propiedad (art. 35), promoción del progreso social y económico (art. 40 CE), sometimiento de toda la riqueza del país al interés general (art. 128 CE)..., deben ser algo más que simples enunciados programáticos. No sólo palabras vanas». Sobre la importancia del Estado social, véase también y sobre todo, M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, 1977, p. 69, para quien: «(...) el Estado ha de tener como una de sus capitales funciones no sólo impulsar, sino también controlar y orientar el crecimiento, de manera que tenga los menores costos existenciales, sociales y económicos posibles, y que, muy particularmente, el Estado social ha de regular el crecimiento teniendo en cuenta no sólo los criterios y valores económicos, sino también los sociales y, en términos generales, los de la procura existencial». Sobre el carácter social de la Constitución económica española, puede verse también O. DE JUAN ASEÑO, *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984; S. GALERA RODRIGO, «Consideraciones sobre la Constitución Económica después de la adhesión», en AA.VV., *España en la Europa Comunitaria: balance de diez años*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, pp. 95 y ss..

(57) Es necesario tener en cuenta que los principios fundamentales del sistema constitucional español garantizan a todo individuo una existencia libre y digna, y que es obligación de los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impi-

condicionada y prevalente a los principios del liberalismo y de primacía de la moneda introducidos por Maastricht y la Unión Monetaria puedan contrastar con tales valores fundamentales (58). Por ello, tales valores debieran haberse introducido no mediante la vía tácita del artículo 93, sino que hubiera sido conveniente (y quizás, incluso, necesario), al menos, un debate constitucional más amplio y, eventualmente, una reforma de la carta constitucional que todavía otorga la soberanía al pueblo (art. 1.3 CE).

V. CONCLUSIONES

Los bancos centrales han experimentado una profundísima evolución: de órganos al servicio de la Corona, meros instrumentos de financiación de las arcas reales, sucesivamente nacionalizados, en el curso del tiempo se han transformado en «auctoritas» de hecho, indisponibles en las decisiones no sólo de política monetaria, sino también económica de los gobiernos, hasta convertirse en protagonistas absolutos del gobierno de la moneda, organismos independientes a los que el ordenamiento jurídico asegura la más amplia libertad en las opciones de política monetaria siempre que ésta persiga el mantenimiento de la estabilidad de los precios.

En realidad, la posición institucional de los bancos centrales dentro del ordenamiento jurídico no ha tenido jamás una clara explicación. Sobre la compleja y variada historia de los bancos centrales se han vertido ríos de tinta (59) y en un período en que la Unión Monetaria era aún sólo un sueño de pocos. Juristas de un lado, y economistas de otro, se han afanado en describir, cada uno con sus propias armas, las ventajas que se derivarían para las economías nacionales declarando formalmente la independencia de los bancos centrales y confiriéndoles el objetivo prioritario de asegurar la estabilidad de la moneda. Se ha invocado por muchos la constitucionalización del ban-

dan a los ciudadanos participar en la vida política económica y social (artículo 9.2 CE). Para una consideración de la Unión Europea distinta de la meramente económica y monetaria, *vid.*: L. MARTÍN-RETORTILLO, *La Europa de los derechos humanos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998; y, también, «Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea», en *RAP*, n. 145, 1998.

(58) *Vid.* el muy interesante artículo de F. RIMOLI, «*Tribunale Costituzionale Federale Tedesco...*», ya citado, p. 1201.

(59) Sólo para citar algunos autores: F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale nella federazione monetaria...* *op. cit.*; T. R. FERNÁNDEZ, *La autonomía de los bancos centrales: un problema de rango constitucional...* citado; J. SIMOES PATRICIO, «Autonomía de los bancos centrales: perspectiva de derecho comparado», en *Rev. de der. bancario y bursátil*, n. 69, 1998.

co central y la relevancia constitucional de la estabilidad de la moneda (60); varias investigaciones científicas han intentado demostrar cómo un banco central formalmente independiente puede influir positivamente sobre la tasa de inflación (61); en fin, con el Tratado de Maastricht y las reglas sobre la Unión Monetaria, parece que el bienestar y la estabilidad económica de un país dependan sólo del grado de independencia de los bancos centrales y de su capacidad de perseguir la estabilidad de la moneda más que de una buena política económica general diseñada y ejecutada por las fuerzas políticas que han asumido la tarea del gobierno.

Quizás sería más correcto afirmar que también el problema de la independencia de los bancos centrales y de la preeminencia de la moneda es reconducible a una precisa opción de política económica según se adopte una visión monetarista o antimonetarista (62). En este

(60) En Italia v. F. MERUSI, «La posizione costituzionale della banca centrale in Italia», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, II, 1981; del mismo, «Articolo 47 della Costituzione», en *Commentario alla Costituzione Banca*, 1980; y, recientemente, *Governo della moneta e indipendenza della Banca centrale*, *op. cit.*, sostiene desde hace tiempo la tesis de la relevancia constitucional de la Banca de Italia y de la estabilidad de la moneda. En España, en el mismo sentido, se ha pronunciado L. A. POMED SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del Banco de España*, *op. cit.*

(61) D. MASCIANDARO, «Il grado di indipendenza delle banche centrali nei paesi OCDE», en *Banche e banchieri*, núm. 5, 1993; A. ALESINA y L. SUMMERS, «Central bank independence and macroeconomic performance: some comparative evidence», in *Working Paper*, Harvard University, 1990. Otras investigaciones, sin embargo, se han expresado en sentido contrario, p. ej.: P. ARTUS, «Quel est vraiment le sens de l'indépendance des banques centrales?», en *Problèmes économiques*, núm. 2553, 1998, para quien es peligroso el «préengagement» de un banco central a un solo objetivo, ya que existen situaciones coyunturales imprevistas que exigen una intervención inmediata en otra dirección. También M. GUITIAN, «La independencia de los bancos centrales: principales aspectos y diversidad de modelos», en *Economistas*, n. 66-67, 1995.

(62) Para quienes sostienen la teoría monetarista, el banco central debe preocuparse solamente de asegurar la estabilidad de la moneda, esto es, de asegurar a los mercados la cantidad de moneda que impida la deflación y la inflación, y, con esta finalidad, es necesario sustraerle de las presiones e interferencias de los órganos de gobierno, preocupados sólo de salvaguardar el consenso del electorado, y atribuirle la más amplia autonomía. Para quienes, por contra, sostienen la teoría antimonetarista, el banco central no puede perseguir sólo la estabilidad de la moneda, ya que esta última es considerada un elemento esencial no sólo para el funcionamiento de los intercambios, sino también como instrumento de pago y fondo de valor en caso de incertidumbre. Para estos, el banco central deberá concordar sus intervenciones en materia monetaria con la política económica general definida por el gobierno, y evaluar según las situaciones coyunturales su intervención. Véase G. NARDOZZI, *Teorie della moneta...* citado, para quien: «reglas fijas en política monetaria no pueden seguirse, sea porque la política económica gubernativa actúa en contingencias históricas diversas, sea porque las variaciones del estado de confianza de los operadores generan situaciones específicas que deben afrontarse con discrecionalidad».

sentido, la decisión de fundar la Unión Monetaria sobre principios económicos que corresponden a concretas opciones políticas, requiere un consenso de tipo diverso respecto al necesario para la adhesión a cualquier tratado internacional. Los cambios introducidos por Maastricht no se refieren o, al menos, no se refieren solamente al problema de la autonomía o independencia de los bancos centrales. Está en juego la adhesión a una particular visión político-económica de la realidad y la aplicación de determinados principios modificadores de la intervención del Estado en el campo económico y social.

El ideal de una moneda única es ya una realidad. Pero, más allá de los fáciles optimismos que una tal «revolución» conlleva, sería oportuno interrogarse sobre las profundas mutaciones, por lo general infravaloradas, que implica para las estructuras constitucionales de los Estados, y, sobre todo, en cuanto al riesgo de formar una Europa fundada sobre «una moneda que gobierna» (63).

(63) También en Italia, la adhesión incondicional al principio de la prioridad de la moneda ha inducido a parte de la doctrina, aunque en mínima proporción respecto de la importancia del tema y de las consecuencias que podrían derivarse, a interrogarse sobre el fundamento de tratados internacionales como el de Maastricht «(...) que hace de la defensa de la moneda un fin último al cual todo debe adecuarse, en tan neto contraste con el primado de la persona humana, o con las indicaciones sobre la promoción de la igualdad e incluso sobre el condicionamiento de la propiedad a funciones sociales como las presentes en la Carta italiana»: *vid.* G. COTTURRI, «Incontro alla Costituzione», en *Democrazia e Diritto*, n. 4-94/ 1-95, p. 4. Y, más recientemente, a propósito del debate sobre la reforma constitucional, U. ALLEGRETTI y P. CARETTI, «Riforma costituzionale, globalizzazione, "treaty-making power" e partecipazione italiana al processo di integrazione europea», en *Diritto Pubblico*, núm. 3, 1997, pp. 649 y ss., los cuales ponen en guardia contra la Europa monetaria de Maastricht y el primado de la economía sobre la política, sobre todo cuando aquélla está sujeta al hecho financiero y montario. El riesgo, puesto en evidencia por esta doctrina, es el de perjudicar gravemente «el trabajo, los derechos sociales, la calidad de vida, las identidades culturales, generando condiciones crecientes de marginalidad y de exclusión en muchos territorios del mundo y en muchos estratos de la sociedad (...).»