

ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS DEL EURO

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO
Catedrático «Jean Monnet» de Derecho Comunitario.
Universidad de Alcalá
Ex-presidente de AUDESCO

INTRODUCCIÓN

Con la puesta en marcha del hasta ahora mayor reto en el proceso de integración europea, la creación de una Unión Económica y Monetaria Europea (UEM), no es baladí revisar y analizar dos de los aspectos que determinarán a corto y a largo plazo el éxito de tal empresa: los aspectos jurídicos e institucionales.

El Tratado de Maastricht, cuya piedra angular es la constitución de una unión económica y monetaria, es el corolario de los debates que desde los años sesenta han alimentado el discurso sobre el diseño y el camino hacia la UEM y, en definitiva, sobre el marco institucional en el que debería cimentarse. La controversia entre la tesis *economista* y la tesis *monetarista* ha determinado la configuración final de la construcción de la UEM consagrada en el Tratado sobre la Unión Europea.

La tesis *economista* o *economicista*, liderada por Alemania, proponía el logro de un alto grado de convergencia de las situaciones económicas y de las políticas económicas como requisito indispensable para la creación de una UEM. Como resultado de dicha convergencia económica se dará el paso definitivo, como en un *proceso de coronación*, a la constitución de la UEM y al establecimiento de sus instituciones. Por otro lado, la tesis monetarista, abanderada por Francia, venía a sostener que no es necesaria tal convergencia económica y proponía un salto cualitativo a través de la creación en primer lugar de una unión monetaria con unas instituciones fuertes, tras la cual, como en un *proceso de impulso*, llegará de forma natural la convergencia económica entre las economías participantes.

En los intentos comunitarios de crear una UEM se ha tratado de llegar a un consenso entre las dos posturas con el fin de suavizar las barreras de tipo doctrinal que obstaculizaban cualquier avance significativo en este terreno. Así, el *Plan Werner* y el *Plan Delors* tienen la virtud de proponer la creación de una UEM en el que ambos ámbitos, el económico y el monetario, deben avanzar de la mano, si bien es cierto que hay un sesgo significativo en estas propuestas hacia el terreno de la tesis economis-

ta. No en vano, ambos planes preveían la consecución por etapas de la UEM y la convergencia económica como requisito indispensable del proceso. Dicho sesgo se observa en todas las acciones que en este campo ha llevado a cabo la Comunidad Europea.

El Tratado de Maastricht recoge en buena parte las propuestas del Plan Delors y establece la consecución de una UEM por etapas, la necesidad de que los Estados miembros alcancen un alto grado de convergencia económica como condición para su participación en la tercera fase de la UEM y fija la fecha del 1 de enero de 1999 como fecha última de comienzo de la tercera fase. En este sentido, Maastricht se aparta de lo propuesto en el Plan Delors, pues éste condicionaba el inicio de cada etapa al logro de los objetivos impuestos en la anterior y sin fijar fecha alguna excepto la del comienzo de la primera fase el 1 de julio de 1990. En esta línea, tanto la tesis economista como la monetarista no preveían ningún tipo de división de los Estados miembros sino la creación de una UEM completa. La fijación de una fecha límite para dar el paso definitivo, que puede considerarse una concesión en favor de la tesis monetarista, junto al requisito de cumplir unas condiciones de convergencia, en principio objetivas, para ganar el derecho a participar en la tercera fase de la UEM tiene como consecuencia que no todos avanzarán al mismo ritmo hacia el objetivo final, aunque teóricamente todos persiguen el logro de tal objetivo.

En definitiva, el Tratado de Maastricht consagra un *esquema de integración diferenciada* basado en el establecimiento de unas condiciones «objetivas» que las economías comunitarias deben cumplir para formar parte del grupo de cabeza del proceso de integración monetaria. Esta integración diferenciada, aunque también supuestamente transitoria, determina de modo significativo el diseño institucional de la UEM y en cierto modo afecta a los aspectos jurídicos de la transición al euro.

En lo que hace al campo jurídico también cabe diferenciar entre los aspectos duraderos, esto es, el establecimiento de una *lex monetae*, que sustituye a las nacionales; y los aspectos derivados de la reforma monetaria que supone la adopción, propiamente dicha, del euro y que ordena y rige las relaciones jurídicas durante el proceso de introducción del euro. Por otro lado, la integración diferenciada también hace necesaria la clarificación de las relaciones jurídicas entre los agentes de los Estados miembros participantes y los no participantes.

Por último, antes de proceder al desarrollo analítico de los dos campos que nos ocupan, es preciso apuntar que el Tratado de Maastricht «solamente» contiene disposiciones relativas a la transición hacia la fase final de la UEM, a la coordinación de las políticas económicas y, finalmente y de modo detallado, al diseño institucional de la UEM. Pero, por otro lado, deja sin solucionar importantes aspectos como las relaciones entre el euro y las monedas no participantes, el proceso de introducción del euro y el marco jurídico del euro, la configuración del marco operativo de la política monetaria única y del sistema de pagos, que en su mayoría ya han sido establecidos bien a través de resoluciones del Consejo Europeo, bien a través de legislación secundaria.

I. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA UEM

Una unión económica y monetaria requiere el diseño y la implementación de una política monetaria única en la que las operaciones de regulación de la liquidez tienen condiciones iguales para las entidades localizadas en cualquier parte del área de aplicación de aquélla, para lo cual es necesario la creación de una autoridad monetaria común que conducirá la política monetaria y emitirá la moneda única.

Por otra parte, si este sistema institucional es el que rige en el interior de la zona del euro, es necesario fijar los principios rectores de las relaciones entre las monedas comunitarias no participantes en la misma y el euro.

De lo anterior se deriva el *problema de la flexibilidad*. Los países más integradores pueden, paradójicamente, romper la Unión si esa flexibilidad no respeta unos límites que aseguren la coherencia del conjunto global de la Comunidad. Durante el período transitorio en el que se ha producido un funcionamiento de la UEM a varias velocidades, los objetivos fundamentales para la gestión de este período han sido los de asegurar la *coherencia interna* de las economías que comparten el euro para garantizar su carácter irreversible y garantizar el logro de su objetivo primordial: la estabilidad de precios; y por otro lado, reforzar la *coherencia global* del funcionamiento de la Unión de modo que la moneda única no produzca la fragmentación del mercado interior. Esto no deja de ser paradójico puesto que los avances en la integración monetaria de la Comunidad tradicionalmente han estado al servicio de las políticas sectoriales y condicionados al buen funcionamiento del mercado común. De este modo, se puede observar una obsesión permanente de los países comunitarios hacia la estabilidad cambiaria entre sus monedas con el fin de no perjudicar el funcionamiento del mercado común. En esta línea, la doctrina oficial comunitaria sostiene que la adopción de la moneda única es imprescindible para perfeccionar el funcionamiento y la eficacia del mercado único. Esta fundamentación puede quedar en entre dicho como consecuencia de la integración diferenciada de modo que, si el objetivo de coherencia interna prevalece sobre el objetivo de coherencia global más allá de los límites que permitan garantizar esta última, la creación de una UEM podría tener implicaciones perversas sobre el correcto funcionamiento del mercado interior.

En esta sección analizaremos el sistema institucional de la UEM en su vertiente interior y exterior, a través del estudio del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el sistema monetario que rige las relaciones entre el euro y las demás monedas comunitarias.

I.1 El Sistema Europeo de Bancos Centrales

Para llevar a cabo las funciones que la constitución de una UEM precisa en el terreno monetario y financiero, el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) crea un

Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y un Banco Central Europeo (BCE)¹, que actúan dentro de los límites de las atribuciones que les confiere el TCE y los Estatutos del SEBC y del BCE anejos al mismo (en adelante Estatutos)².

Este sistema institucional se inspira en el modelo del Bundesbank, condición sin la cuál Alemania no hubiera aceptado la creación de una UEM. Los tres pilares sobre los que se asienta el BCE para asumir la responsabilidad de la política monetaria única son los que constantemente se ha asociado a la tradicional ortodoxia monetaria del Bundesbank:

- Estabilidad de precios como objetivo primordial
- Organización de tipo federal
- Independencia del poder político

A) OBJETIVOS Y FUNCIONES

El *objetivo primordial* del SEBC es *mantener la estabilidad de precios*, sin perjuicio del cual apoyará las políticas económicas generales en la Comunidad con miras a contribuir a la consecución de los objetivos económicos de la misma. El SEBC actúa según el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, favoreciendo una eficiente asignación de recursos³.

Para el logro de este objetivo primordial, a través del SEBC se desarrollan las siguientes funciones básicas⁴:

- Definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad.
- Realizar operaciones de cambio de divisas coherentes con la política de cambiaria establecida por el Consejo.
- Poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros. Esto sin perjuicio de la tenencia y gestión de los fondos de maniobra oficiales en divisas por parte de los Gobiernos de los Estados miembros.
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos.

¹ Artículo 8 TCE.

² Los Estatutos del SEBC se establecen en un protocolo que se incorpora como anexo al TCE. Según el artículo 311 TCE los protocolos anejos al Tratado son parte integrante del mismo. Esto implica que el procedimiento para la modificación de los Estatutos del SEBC sea el mismo que para la reforma de los Tratados, que requerirá de unanimidad. Sin embargo, el hecho de que los Estatutos del SEBC aparezcan en un protocolo anejo al Tratado permite delimitar un área del Tratado relativamente autónoma con dos consecuencias adicionales:

1. La posibilidad de que una parte de los Estatutos puede ser modificada con arreglo a un procedimiento simplificado (Artículo 41 de los Estatutos).

2. La remisión a una legislación complementaria posterior de algunas disposiciones previstas en los Estatutos, que serán adoptadas por el Consejo, inmediatamente después de decidir el comienzo de la tercera fase (Art. 42 de los Estatutos).

³ Artículo 105.1 TCE.

⁴ Artículo 105.2 TCE.

Además, el SEBC emite la moneda⁵, contribuye a la gestión de las políticas de supervisión prudencial de entidades de crédito y de estabilidad del sistema financiero⁶, recopila la información estadística necesaria⁷, y está representado en el ámbito de la cooperación internacional en relación con sus funciones y puede participar en instituciones monetarias internacionales⁸. El BCE tiene funciones consultivas en el ámbito de sus competencias, en particular será consultado sobre propuestas de actos comunitario y por las autoridades nacionales sobre proyectos de disposiciones legales, así como podrá presentar dictámenes a las instituciones comunitarias y a las autoridades nacionales⁹.

El objetivo de mantener la estabilidad de precios es, por tanto, la misión principal del SEBC y de la política monetaria y tendrá primacía sobre la consecución de los demás objetivos de política económica, apoyando las políticas generales de la Comunidad siempre y cuando esto no afecte al logro de la estabilidad de precios. Esta interpretación ya ha tenido implicaciones, como veremos más adelante, sobre el diseño y obligaciones del nuevo Mecanismo de Tipo de Cambios.

Pero la estabilidad de precios no sólo es el objetivo principal del SEBC sino que todas las demás políticas económicas deben estar al servicio de la consecución de dicho objetivo. Así ocurre en mayor medida con la política presupuestaria que, aún quedando en manos nacionales, deberá respetar reglas de disciplina financiera muy estrictas con el fin de mantener la estabilidad económica en el conjunto de la Comunidad. De este modo, el Tratado prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros a favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros y la adquisición directa por la autoridad monetaria de instrumentos de deuda pública¹⁰, prohíbe el acceso privilegiado a las entidades financieras para administraciones públicas¹¹ y establece una cláusula de *no bail-out* que prohíbe a la Comunidad y a los Estados miembros acudir en ayuda de otros gobiernos que sufran problemas financieros¹².

Además, en el campo presupuestario se han establecido unas estrictas reglas en lo que hace a las finanzas públicas, disciplina presupuestaria que se ha visto reforzada por los compromisos que contiene el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En definitiva, la política fiscal estará al servicio de la política monetaria y su principal fun-

⁵ Artículo 106 TCE.

⁶ Artículo 105.5 TCE.

⁷ Artículo 5 de los Estatutos.

⁸ Artículo 6 de los Estatutos y artículo 111.4 TCE.

⁹ Artículo 105.4 TCE. Ver Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al BCE acerca de los proyectos de disposiciones legales.

¹⁰ Artículo 101 TCE.

¹¹ Artículo 102 TCE.

¹² Artículo 103 TCE.

ción es evitar el riesgo de insolvencia e internalizar, en su caso, el coste político de la misma.

Por otra parte, el Consejo Europeo ha establecido la necesidad de una supervisión y una *coordinación reforzada* de las políticas económicas de los Estados miembros de la zona del euro. Esta coordinación reforzada debería dedicar toda la atención necesaria a la evolución y a las políticas económicas a nivel nacional que puedan influir en la situación monetaria y financiera en el conjunto de la zona del euro o afectar al correcto funcionamiento del mercado interior.

En definitiva, la consecución de la estabilidad de precios se configura como el principio rector de la política económica de la Comunidad Europea, cuyo principal instrumento es la política monetaria apoyada por el resto de las políticas económicas, en particular la política presupuestaria.

B) ORGANIZACIÓN

B.1) Estructura

La principal característica de la organización del SEBC es que se configura como una estructura de tipo federal, a semejanza del Bundesbank. De este modo, el SEBC esta compuesto por el BCE y los bancos centrales nacionales (BCNs)¹³, incluidos – con ciertas peculiaridades– los de los Estados miembros que temporalmente no forman parte de la UME, que conservan sus competencias en el ámbito de la política monetaria con arreglo a la legislación nacional. Por tanto, este esquema institucional diferenciado confiere diferentes derechos y obligaciones a los Estados miembros.

El BCE es la institución central y sus órganos de gobierno son los órganos rectores del SEBC¹⁴, tiene personalidad jurídica propia y su función es garantizar que se cumplan las funciones encomendadas al SEBC, bien a través de sus propias actividades o bien a través de los bancos centrales nacionales¹⁵. De este modo, el BCE diseña la política monetaria europea y la ejecuta recurriendo a los BCNs en la medida que sea posible y adecuado, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

En definitiva, son el BCE y los BCNs los que poseen la capacidad legal, no el Sistema, para llevar a cabo las funciones encomendadas al SEBC. En este sentido, tal como lo define HAHN¹⁶, el término «sistema» debe ser entendido refiriéndose a la existencia del BCE y los BCNs como partes del SEBC, el cuál, como un conjunto, es

¹³ Artículo 107.1 TCE. A estos efectos el Instituto Monetario de Luxemburgo será el banco central nacional de Luxemburgo.

¹⁴ Artículo 107.3 TCE.

¹⁵ Artículo 9.2 de los Estatutos.

¹⁶ Hahn, Hugo J. (1991), «The European Central Bank: Key to European Money Union or Target», *Common Market Law Review*, 28, 796.

gobernado por una serie de reglas comunes y sometido a los objetivos y tareas que se le han encomendado.

B.2) Los órganos de gobierno del BCE

Los órganos de gobierno del BCE y rectores del SEBC son el Consejo de Gobierno, el Comité Ejecutivo y el Consejo General.

A) EL CONSEJO DE GOBIERNO

El Consejo de Gobierno está compuesto por los miembros del Comité Ejecutivo y por los gobernadores de los BCNs¹⁷ que forman parte del área del euro. Está presidido por el presidente del Comité Ejecutivo que es el Presidente del BCE. Su primera formación, tras la decisión de convergencia, es de 17 miembros.

En lo que hace a sus funciones, el Consejo de Gobierno adopta las orientaciones y decisiones necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas al SEBC; formula la política monetaria de la Comunidad, incluidas, en su caso, las decisiones relativas a los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el suministro de reservas en el SEBC; y establece las orientaciones necesarias para su cumplimiento¹⁸. Además ejerce las funciones consultivas del BCE y adopta las decisiones del mismo en materia de cooperación internacional.

Así pues, el Consejo de Gobierno se configura como el órgano superior de gobierno del BCE y sus decisiones marcan las pautas que deberá seguir el Comité Ejecutivo. El Consejo de Gobierno se reúne al menos 10 veces al año¹⁹.

En cuanto al proceso de toma de decisiones, como norma general, cada miembro del Consejo de Gobierno dispone de un voto y las decisiones se adoptan por mayoría simple, correspondiendo, en caso de empate, el voto decisivo al Presidente. En las votaciones se requiere un quórum de dos tercios de los miembros del Consejo de Gobierno, que de no alcanzarse, el presidente podrá convocar una reunión extraordinaria en la que puedan adoptarse decisiones con independencia del quórum alcanzado²⁰.

Este proceso de toma de decisiones –un hombre un voto y mayoría simple– consagra el principio de estructura federal del SEBC. No obstante, en algunos casos, los votos de los miembros del Consejo de Gobierno se ponderan conforme a las participaciones de los BCNs en el capital suscrito del BCE, siendo cero la ponderación de

¹⁷ Artículo 112.1 TCE.

¹⁸ El Artículo 12 de los Estatutos recoge el reparto de responsabilidades entre el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.

¹⁹ Artículo 10.5 de los Estatutos.

²⁰ Artículo 10.2 de los Estatutos.

los votos de los miembros del Comité Ejecutivo. Las decisiones por mayoría cualificada se aprueban siempre que los votos favorables representen al menos dos tercios del capital suscrito del BCE y representen al menos a la mitad de los accionistas²¹.

B) *EL COMITÉ EJECUTIVO*

El Comité Ejecutivo esta compuesto por el presidente, el vicepresidente y otros cuatro miembros²². Sus miembros, que son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros que participan en el euro por un periodo no renovable de 8 años, tienen que ser nacionales de los Estados miembros, deben desempeñar sus funciones con dedicación exclusiva, no pudiendo ejercer otra profesión, remunerada o no, salvo autorización especial del Consejo de Gobierno²³.

La composición²⁴ y competencias de los miembros del Comité Ejecutivo tras el primer nombramiento es el siguiente:

El Presidente, el holandés Willem F. Duisenberg, hasta entonces presidente del Instituto Monetario Europeo y ex-gobernador del banco central holandés, nombrado por ocho años, además de las responsabilidades propias de la presidencia se encarga de las relaciones exteriores, protocolo y auditoría interna.

El vicepresidente, Lucas D. Papademos, recientemente nombrado como tal el pasado 1 de junio.

Ottmar Issing, hasta entonces economista jefe del Bundesbank, nombrado por ocho años, complementariamente a sus obligaciones como miembro del Comité, esta a la cabeza de los departamentos de economía e investigación.

Tomasso Padoa-Schioppa, italiano que ejerció como director general en la Comisión Europea, designado para siete años, se ocupa de las relaciones internacionales y europeas, los sistemas de pago y la supervisión.

²¹ Artículo 10.3 de los Estatutos. La mayoría cualificada será preceptiva en la toma de decisiones sobre el capital del BCE, la clave para la suscripción de capital, la transferencia de activos exteriores de reserva al BCE, la asignación de ingresos monetarios a los BCNs y la asignación de los beneficios y pérdidas netos del BCE.

²² Artículo 112.2 TCE. Es necesario señalar que el artículo 50 de los Estatutos permite que en el nombramiento inicial de los miembros del Comité Ejecutivo la composición del mismo oscile entre 4 y 6 miembros. Esta precisión puede considerarse como una cautela si la UEM estuviera formada por un número pequeño de países y de este modo equilibrar la composición del Consejo hacia una mayoría de gobernadores de bancos centrales sobre los miembros del Comité Ejecutivo.

²³ Artículos 11.1 y 11.2 de los Estatutos. En este punto también hay que señalar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de los Estatutos, en el primer nombramiento los mandatos serán de 8 años para el presidente, 4 años para el vicepresidente, y mandatos de 5 a 8 años para los demás miembros del Comité Ejecutivo. De este modo, por un lado se evitarán, como más adelante veremos, usos partidistas en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo si este se renovara por completo de una sola vez; y por otro lado, mediante esta técnica aproximadamente cada año se renovará un miembro de manera que no se perderá la experiencia adquirida si fuese de otra forma.

²⁴ Decisión 98/345/CE, de 26 de mayo.

Eugenio Domingo Solans, hasta entonces miembro del Consejo del Banco de España, asumió un mandato de seis años y recibió las competencias sobre estadísticas, billetes de banco del euro así como de los sistemas de información.

Sirkka Hamalainen, hasta entonces gobernadora del banco central finlandés, fue designada por un período de cinco años y se responsabilizó de las áreas de operaciones, así como de control y organización del BCE.

En lo que se refiere a sus funciones, el Comité Ejecutivo es responsable de la gestión ordinaria del BCE, en particular, pone en práctica la política monetaria de conformidad con las orientaciones y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno, impartiendo las instrucciones necesarias a los BCNs, a los que recurre, con arreglo al principio de subsidiariedad, para ejecutar las operaciones que correspondan a las funciones del SEBC²⁵. Es decir, aunque el proceso de toma de decisiones está centralizado, la ejecución debe descentralizarse en la medida que sea posible. Así, los BCNs llevan a cabo las operaciones monetarias del SEBC y los pagos se siguen realizando a través de los mismos.

En lo que respecta al proceso de toma de decisiones, todos los miembros del Comité Ejecutivo disponen de un voto y las decisiones se toman por mayoría simple, con voto decisivo para el presidente en caso de empate²⁶.

c) *EL CONSEJO GENERAL*

Como consecuencia de la integración diferenciada, el Tratado asigna al BCE unas funciones transitorias que han de ejercerse hasta que todos los Estados miembros formen parte de la zona del euro. El Consejo General es el órgano de gobierno del BCE que se encarga de llevar a cabo dichas funciones transitorias.

El Consejo General está compuesto por el presidente y el vicepresidente del BCE y por los gobernadores de todos los BCNs de la Unión Europea. Los demás miembros del Comité Ejecutivo podrán participar, sin derecho a voto, en las reuniones del Consejo General²⁷.

Por tanto, el Consejo General, se encarga de las tareas del IME que, debido a la no-participación en la tercera fase de todos los Estados miembros, aún hubieren de ejercerse en dicha fase y de todo el trabajo necesario para que los países temporalmente excluidos de la UEM puedan, en su momento, ingresar en la misma. Se encarga, junto con el Comité Económico y Financiero que sustituye a partir de 1999 al Comité Monetario, de supervisar las relaciones cambiarias entre el euro y las monedas nacionales aún existentes, y es el foro de cooperación monetaria entre los BCNs. En concreto, el presidente del BCE informa al Consejo General acerca de las decisio-

²⁵ Artículos 11.6 y 12.1 de los Estatutos.

²⁶ Artículo 11.5 de los Estatutos.

²⁷ Artículo 45 de los Estatutos.

nes del Consejo de Gobierno. Además de estas tareas, el Consejo General contribuye al desarrollo de las funciones consultivas del BCE²⁸.

B.3) Los bancos centrales nacionales²⁹

Como ya hemos puesto de manifiesto, los bancos centrales nacionales forman parte del SEBC. Los BCNs que formen parte de la zona del euro deben ajustar su actuación a las orientaciones e instrucciones del BCE. En este caso, el Consejo de Gobierno adopta las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE³⁰.

Por otra parte, los estatutos de los BCNs deben ser compatibles con los Estatutos del SEBC y con el TCE, a más tardar en la fecha de constitución del SEBC³¹. Aparte de sus funciones como parte integrante del SEBC, los BCNs pueden ejercer otras funciones siempre que el Consejo de Gobierno no las desautorice por interferir en los objetivos y tareas del SEBC³². El papel de los BCNs como ejecutores de la política monetaria común bajo las órdenes y orientaciones marcadas por el BCE no debe hacer olvidar que los mismos BCNs participan en el proceso de toma de decisiones centralizado a través del Consejo de Gobierno. Por este motivo, el Tratado no sólo establece un estatuto de independencia del BCE sino también de los BCNs, y otorga a ambos las mismas garantías jurídicas para su autonomía. No obstante, lo más relevante, es el papel que juegan los BCNs en la ejecución de la política monetaria y en el proceso de transmisión monetaria a través del sistema de pagos. Esta descentralización en la ejecución de la política monetaria se fundamenta en la aplicación del principio de subsidiariedad y del riesgo de deslocalización de los mercados financieros si la política monetaria se ejecutara también de modo centralizado.

C) LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES

El Tratado de Maastricht dota al BCE y a los BCNs de un estatuto de independencia que pretende aislar a la autoridad monetaria de cualquier tipo de influencia del poder político que pueda desviar a la política monetaria del logro de sus objetivos.

²⁸ Artículo 47 de los Estatutos.

²⁹ Todas las disposiciones del Tratado aplicables a los BCNs no son vinculantes para el Banco de Inglaterra en caso de que Gran Bretaña opte por no entrar en la UEM.

³⁰ Artículo 14. de los Estatutos.

³¹ Artículo 109 TCE. En la fecha de adopción de la Decisión de convergencia, todos los países habían adoptado las medidas necesarias para hacer compatibles los estatutos de sus respectivos bancos centrales con lo dispuesto en los artículos 108 y 109 del Tratado. Gran Bretaña, en virtud de su cláusula de «opting-out», aún conserva ciertas peculiaridades en el grado de autonomía de su banco central.

³² Artículo 14.4 de los Estatutos.

Por otra parte, el hecho de conferir autonomía a los bancos centrales no es un capítulo aislado en la Unión Europea, sino que, desde un tiempo a esta parte, hay un movimiento generalizado de desvincular del gobierno la gestión de la política monetaria. Esta característica del SEBC responde, de nuevo, al marco institucional alemán y su distribución de objetivos de política económica a instituciones diferentes. En este sentido, podemos afirmar que el BCE incluso goza de mayor independencia formal que el mismo Bundesbank.

El principio de independencia trata de conferir la mayor *credibilidad* posible a la política monetaria formulada por la autoridad monetaria, salvando los efectos que sobre el nivel y la variabilidad de la tasa de inflación suele tener una política monetaria discrecional llevada a cabo por la autoridad económica, de modo que es posible llegar a un punto de equilibrio a largo plazo con una menor tasa de inflación y mayor estabilidad de precios sin costes en términos de desempleo.

Además del argumento de la credibilidad de la autoridad monetaria, una segunda línea de justificación de la independencia de los bancos centrales es la que se deriva de la *teoría del ciclo político* y de la *teoría partidista de la política económica*. La idea básica de ambos enfoques es que los políticos se comportan racionalmente e intentan maximizar sus propias preferencias, no sólo o exclusivamente las preferencias sociales, e identifican el problema de la reelección como la mayor restricción que el político debe afrontar en sus decisiones y acciones³³.

En definitiva, lo que se trata de evitar es que el gobierno utilice la política monetaria con finalidades partidistas. Es el caso de la formulación de políticas monetarias y de gasto público expansivas en períodos pre-electorales. Por otra parte, el nombramiento del banquero central cuando el gobierno cambia de signo político puede responder a las preferencias político-económicas del partido en el poder, pudiendo abandonar, en último extremo, el objetivo de estabilidad de precios.

En estos casos resulta de vital importancia, no sólo la abolición de la presión política directa, sino que es necesario garantizar la independencia personal de los banqueros centrales, especialmente en lo que se refiere a su designación, duración del mandato y las condiciones de despido. Por ejemplo, un banquero central puede someterse a las instrucciones del gobierno si está en juego su reelección o si el gobierno puede retirarle de su cargo de forma discrecional. En definitiva, según pone de manifiesto GARCÍA DE PASO³⁴, la importancia de que un banco central esté protegido

³³ Para profundizar en el marco teórico-empírico que fundamenta la independencia de la autoridad monetaria, ver PESCADOR DÍAZ, Javier (1997), «Credibility, Independence and the European System of Central Banks», en T. Palánkai, *Integration and Transformation of Central and Eastern Europe*, Corvina, Budapest y ERÍAS REY y SÁNCHEZ SANTOS (1995), «Independencia de los Bancos Centrales Política Monetaria: una Síntesis», Hacienda Pública Española, 132, pp. 63-79. En el primero de los dos trabajos también se efectúa un análisis sobre los medios estatutarios que dotan de independencia formal al SEBC, concluyendo que la independencia formal del SEBC tendrá todas las posibilidades de convertirse en independencia efectiva para llevar a cabo sus funciones.

³⁴ García de Paso, José I. (1993), «Teoría y Evidencia Recientes sobre la Independencia de la Banca Central», *Papeles de Economía Española*, 134, pp. 37-40.

do de las interferencias políticas actúa como una señal para los agentes privados sobre la futura senda de la política monetaria, proporcionándoles una mejor información para la creación de expectativas. En consecuencia, la existencia de un banco central independiente reducirá la variabilidad de la inflación y el producto, salvaguardando la estabilidad económica.

La conclusión fundamental del cuerpo teórico presentado es que los bancos centrales deben ser independientes del proceso político como medio de conseguir la estabilidad de precios al dotar de credibilidad a la autoridad monetaria y sus programas de política monetaria.

El BCE y los BCNs disfrutan de un alto grado de independencia formal garantizada por medios estatutarios. En esta línea, el artículo 108 TCE prohíbe la solicitud o aceptación de instrucciones por parte del BCE y de los BCNs de cualquier instancia política o administrativa; a su vez, éstos últimos se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los primeros.

Esta *independencia institucional* se entiende sin perjuicio de la necesidad de diálogo entre la autoridad monetaria y los gobiernos o instituciones comunitarias, siempre que este diálogo no tenga por resultado influir en la toma de decisiones de la primera. Tal como señala el Instituto Monetario Europeo³⁵ refiriéndose a la independencia institucional de los BCNs, la comunicación entre estos últimos y sus respectivas autoridades políticas, incluso si está basada en obligaciones estatutarias de rendir cuentas, no es incompatible con el Tratado siempre que:

- ello no traiga como resultado interferir en la independencia de los miembros de los órganos rectores de los BCNs.
- se respeten las competencias y responsabilidades del BCE a nivel comunitario, así como la posición especial del gobernador en cuanto miembro de los órganos rectores de aquel.
- se observen los requisitos de confidencialidad derivados de las disposiciones de los Estatutos.

Esta *obligación de rendir cuentas* también está prevista en el caso del BCE. El artículo 113 TCE establece las relaciones entre el BCE y las demás instituciones comunitarias. En este sentido, el presidente del Consejo y un miembro de la Comisión pueden participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE. El presidente del Consejo puede someter una moción a la deliberación al Consejo de Gobierno del BCE. Así mismo, se invitará al presidente del BCE a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC. Por último, para desarrollar una política de transparencia, el BCE remite un informe anual sobre las actividades del SEBC y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, así como al Consejo Europeo. El Parlamento Europeo puede proceder

³⁵ Instituto Monetario Europeo (1997), *El Progreso hacia la Convergencia 1996*.

a un debate general sobre dicha base. Con tal fin, el presidente del BCE y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Parlamento Europeo. Esta obligación de rendir cuentas no debe ser un mecanismo de interferencia en las tareas del BCE y el desarrollo de sus funciones.

Por último, la independencia institucional del BCE queda reforzada por el imperativo de unanimidad de los Estados miembros para modificar sus estatutos (excepto en el caso de «pequeña modificación» por mayoría cualificada) lo que es una garantía de estabilidad institucional en épocas de recesión económica.

A la independencia institucional hay que unir la *independencia funcional* del SEBC que tiene completa competencia para decidir sobre la interpretación del objetivo de estabilidad de precios. Por otra parte, el BCE seguirá recibiendo presiones políticas a la hora de cuantificar el objetivo de estabilidad de precios, pero dichas presiones serán más fácilmente manejables al dividirse la autoridad económica en tantos centros de decisión como Estados miembros que si la presión fuera realizada por un directorio económico centralizado. Esta independencia funcional se completa con la posibilidad que tiene el Consejo del Gobierno para decidir sobre la compatibilidad con el objetivo de estabilidad de precios de las funciones distintas a las atribuidas al SEBC que los BCNs desarrollen, de modo que se proteja la integridad del sistema.

Para completar el estatuto de autonomía del banco central es fundamental proporcionar a sus miembros la *independencia personal* necesaria para aislarlos del proceso político. Este tipo de independencia responde a la necesidad de prevenir la interferencia derivada del ciclo político, tal como ya veíamos más arriba, es decir, evitar que por motivos electorales los gobernadores se vean sometidos a presiones contra sus condiciones personales. Por ello es conveniente que el mandato no sea renovable y las condiciones para cesar en el cargo sean objetivas y fiscalizadas por el poder judicial. Por otra parte, es necesario que la duración del mandato del gobernador exceda de la duración normal del ciclo político para evitar cambios en el personal de la autoridad monetaria que respondan a la utilización partidista de la política monetaria.

Las garantías de independencia personal quedan registradas en los Estatutos del SEBC al estipular un mandato para los miembros del Comité Ejecutivo de 8 años no renovables³⁶. De este modo se sobrepasa la normal duración del ciclo político y se evitan servidumbres de los miembros del BCE para ser reelegidos, estando en todo caso en juego su reputación. Así mismo, el mandato de los gobernadores de los BCNs no podrá ser inferior a cinco años, si bien no se pone límite a la posibilidad de reelección³⁷.

En lo que hace al nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE, éstos son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros representados por sus Jefes de Estado o de Gobierno, sobre la base de una recomen-

³⁶ Art. 11.2 de los Estatutos.

³⁷ Art. 14.2 de los Estatutos.

dación del Consejo y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno, de entre personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios³⁸. Es en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo donde el proceso político tiene mayor influencia. A pesar de que este órgano es eminentemente supranacional, supuestamente sin lugar para los intereses nacionales, los gobiernos de los Estados miembros demuestran gran interés en contar con un nacional dentro del Comité Ejecutivo, que se supone –en una situación parecida a la de los comisarios respecto a sus naciones de procedencia– tomará en cuenta y defenderá una política monetaria que beneficie a su país, o al menos, compartirá la doctrina monetaria al uso en su país. Este ha sido el caso del nombramiento del primer presidente del BCE, en el que Francia estaba dispuesta a paralizar el procedimiento sino se designaba presidente a su candidato, Jean-Claude Trichet. Finalmente, la disputa se vino a solventar por medio de un pacto no oficial según el cuál el actual presidente dimitirá aproximadamente a mediados de su mandato y su sucesor será el candidato francés. Esta artimaña sin duda vulnera el espíritu del Tratado y es claro ejemplo de cómo el proceso político puede impedir una correcta conducción de la política monetaria hacia su objetivo principal.

Por último, en lo que se refiere a la separación de un miembro del Comité Ejecutivo de su cargo, ésta sólo podrá producirse si dejara de cumplir los requisitos exigidos para desempeñar sus funciones o si en su conducta se observara una falta grave. Es el Tribunal de Justicia quien podrá cesar a un miembro del Comité Ejecutivo a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo. De este modo se garantiza la ausencia de motivaciones políticas en las decisiones de cese de un miembro del directorio. El Tribunal de Justicia también será garante de la pertinencia de los ceses de los gobernadores de los BCNs³⁹.

En suma, podemos concluir que la independencia formal del BCE y del SEBC en general queda asegurada en un alto grado, y que deben permitir a la autoridad gozar de una independencia efectiva y de un marco institucional adecuado para el logro de las misiones que le han sido encomendadas.

1.2 El Grupo Euro-11

Frente a la configuración de la autoridad monetaria como una institución independiente del poder político se oponen las tesis, abanderadas por Francia, que denuncian un excesivo poder ejecutivo del BCE sin que exista un control democrático sobre sus actuaciones y proponen la creación de un directorio económico que contrarreste el desequilibrio institucional entre el terreno monetario y económico y ejerza las funciones de contrapeso político del BCE.

³⁸ Art. 11.2 de los Estatutos.

³⁹ Art. 11.4 y 14.2 de los Estatutos.

En este sentido hay que precisar que el planteamiento subyacente a la UEM es que la plena unión monetaria no exige necesariamente la unión de las políticas económicas europeas sino una coordinación de las mismas. No obstante, ante la insistencia francesa, los Estados miembros que participan en la zona del euro han decidido crear un consejo informal denominado *Grupo Euro-11*⁴⁰, al que extraoficialmente se le asignan funciones de contrapeso político al BCE, en el seno del cuál los ministros de estos países pueden debatir cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten en materia de moneda única, intercambiar información y establecer consultas con el fin de reforzar la coordinación de las políticas económicas nacionales. En todo caso, el Grupo no tiene competencias para tomar decisiones y cada vez que se trate de cuestiones de interés común, éstas serán debatidas por los ministros de todos los Estados miembros. Tal como ha puesto de manifiesto el Consejo Europeo⁴¹, el Consejo Ecofin es el único órgano facultado para formular y adoptar las orientaciones generales de política económica, principal instrumento de coordinación económica.

Este lugar determinante del Consejo Ecofin en el centro del proceso de coordinación y de toma de decisiones en materia económica aparece como un elemento de cohesión y coherencia global de la Comunidad frente a una coherencia interna que parece quedar garantizada por el marco económico-institucional creado alrededor del objetivo fundamental de la estabilidad económica.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL EURO Y LAS DEMÁS MONEDAS COMUNITARIAS

Además del marco institucional en el plano económico que promueva la consecución de la coherencia global del sistema es necesario que esta coherencia se extienda también en el terreno monetario, en concreto en lo que hace a las reglas que rigen las relaciones entre el euro y las demás monedas comunitarias.

En esta materia, el TCE estipula que, mientras exista integración diferenciada, cada Estado miembro considerará su política de cambio como una cuestión de interés común y tendrán en cuenta al hacerlo las experiencias adquiridas mediante la cooperación en el marco del Sistema Monetario Europeo⁴², pero deja para más adelante el diseño del mecanismo que regulará las relaciones entre las monedas una vez iniciada la tercera fase, si ello fuese necesario.

El nuevo Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC 2), que sustituyó al anterior SME, ha sido establecido en sus elementos principales por el Consejo Europeo de Dublín, de 13 y 14 de diciembre de 1996, y la Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la UEM.

⁴⁰ El 2 de enero de 2001 Grecia se convierte en el miembro número 12 de la zona euro.

⁴¹ Resolución del Consejo Europeo, de 13 de diciembre de 1997, sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la UEM y sobre los artículos 111 y 113 del TCE., DOCE C núm. 35 de 2 de febrero de 1998.

⁴² Artículo 124 TCE.

Los *objetivos* del nuevo MTC son los de mantener una zona de estabilidad cambiaria que no ponga en peligro el funcionamiento del mercado único a causa de los desajustes de los tipos de cambio reales o fluctuaciones excesivas entre el euro y las demás divisas de la UE; contribuir a la estabilidad y convergencia económica de los países «out»; y proteger a las monedas de la Unión Europea de presiones injustificadas de los mercados de divisas.

De entre los *principios* que rigen el mecanismo hay que subrayar el de no-perjuicio del objetivo de mantener la estabilidad de precios, de modo que, bajo ciertas condiciones, primará sobre el objetivo de estabilidad cambiaria, lo que de algún modo podría poner en peligro la búsqueda de coherencia global del sistema. De hecho, existe una cláusula de salvaguardia en virtud de la cuál el BCE y los BCNs de los demás países participantes en el MTC 2 podrán suspender la intervención si ésta contraviniese el objetivo fundamental del mantenimiento de la estabilidad de precios.

Los demás principios son los siguientes:

- Participación voluntaria⁴³ en el mecanismo.
- El euro es el centro del mecanismo basado en unos tipos centrales frente al euro y un margen normal de fluctuación que será del +/-15%. Se permitirán ajustes de los tipos centrales que se realizarán de modo que eviten desajustes importantes en el tipo de cambio real. Es decir, todo desajuste cambiario fundamentado en una falta de convergencia económica con los países centrales no será mantenido a toda costa. De este modo, el peso de la convergencia se deja en manos de los que están fuera del euro. Todos estos elementos hacen que el mecanismo esté más cerca de un sistema de libre flotación que en uno de tipos de cambio fijos. Hay que recordar que el recorrido de una divisa frente al euro es del 30%, por tanto, el recorrido del tipo de cambio de dos monedas nacionales *vis á vis* sea del 60%, y aún más si tenemos en cuenta que dos monedas no participan en el mecanismo.
- El principio de flexibilidad que permite vínculos cambiarios más estrechos para conciliar los distintos grados, ritmos y estrategias de la convergencia económica de los países no participantes en la zona del euro.

En consecuencia, la estabilidad cambiaria será el resultado de los avances en la convergencia económica sin tratar de forzar ésta a través de un compromiso hacia un tipo de cambio semifijo. No obstante, la coherencia global queda determinada por el número de países que forman parte del euro (la mayoría) y los no participantes (la minoría)⁴⁴ y por el hecho de que todos los países tienen como objetivo alcanzar un

⁴³ Hasta el momento ni la libra esterlina ni la corona sueca participan en el mecanismo de cambio de modo que el MTC 2 funcionará con la participación de sólo dos monedas.

⁴⁴ De aquí se deriva el debate sobre la conveniencia de que Italia estuviera en el grupo de cabeza de la UEM. Por una parte, sus malos resultados en la convergencia económica y su falta de tradición en lo que hace a la disciplina económica podría hacer pensar que su integración no fuera conveniente. Pero por otra parte, el hecho de que Italia sea una potencia comercial hacía temer a Alemania y Francia que su competitividad en los mercados internacionales se viera perjudicada por la flexibilidad cambiaria de la que podría gozar Italia.

alto grado de convergencia económica. No hay que olvidar que las condiciones de convergencia son los objetivos que debe perseguir una correcta política económica, independientemente que el objetivo de esa política sea el de la integración en un área monetaria, y que, de otro modo, en una economía internacional cada vez más interdependiente e integrada el país sería continuamente castigado por los mercados.

III. LOS ASPECTOS JURÍDICOS DEL EURO: EL MARCO JURÍDICO DEL EURO

El 1 de enero de 1999 dio comienzo la tercera fase de la UEM, fecha en la que el Consejo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 123.4 TCE, por unanimidad de los Estados miembros que accedían a la moneda única, adoptó los tipos de conversión a los que quedaban irrevocablemente fijadas las monedas respectivas de los Estados miembros y el tipo irrevocablemente fijo al cual el euro sustituyó a dichas monedas y se convirtió en una moneda en sentido propio⁴⁵. Además, el Consejo adoptó también, con arreglo al mismo procedimiento, las restantes medidas necesarias para la rápida introducción del euro como moneda única de dichos Estados miembros.

Hay que señalar que el Tratado emplea el término *ecu* para referirse a la unidad monetaria europea, pero en el Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995, se decidió que el nombre de la moneda única sería el de *euro*⁴⁶.

De este modo, el euro sustituye, desde el 1 de enero de 1999 a las unidades monetarias nacionales, lo que implicaba una serie de problemas técnicos y jurídicos propios de la reforma monetaria que hacían que la introducción del euro debiera ser cuidadosamente planificada y ejecutada. Los principios generales sobre el plan de introducción del euro fueron acordados en el Consejo Europeo de Madrid en lo que se vino a llamar «el escenario de Madrid».

Este escenario contemplaba la división de la tercera fase en tres etapas:

- 1ª) Un *período de preparación* que abarcaría desde la fecha en la que se toma la decisión de convergencia, 3 de mayo de 1998, hasta el inicio de la tercera fase. Durante este período, se creó el BCE (que se puso en marcha el 2 de junio de 1998), se adoptaron las decisiones sobre estrategia y el marco operativo de la

⁴⁵ En la Cumbre del «Euro» de Bruselas, en un Comunicado conjunto, de 3 de mayo de 1998, de los Ministros y de los Gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros que adoptan el euro, de la Comisión y del Instituto Monetario Europeo sobre la determinación de los tipos de conversión irrevocables del euro, con el objetivo de guiar a los mercados en el período previo a la tercera fase, se acordaron que los tipos centrales bilaterales del mecanismo de cambios del SME que se habrían de utilizar en la determinación de los tipos de conversión irrevocables del euro, fijando de este modo los tipos de conversión a los que quedarían irrevocablemente fijadas las monedas de los Estados miembros.

⁴⁶ *Esto ha suscitado alguna controversia acerca de si el cambio de la denominación de la moneda única era contrario al derecho primario. El Consejo Europeo de Madrid decidió que el término ecu es un término genérico y los gobiernos de los quince Estados miembros llegó al común acuerdo de que la decisión de la adopción de euro como nombre de la moneda común constituye la interpretación acordada y definitiva de las disposiciones pertinentes contenidas en el Tratado.*

política monetaria única y puesta a punto del sistema de pagos TARGET, y adopción del estatuto jurídico del euro y todas las demás disposiciones relativas a la introducción del euro.

- 2ª) Una *etapa transitoria*, que finalizó el 31 de diciembre del 2001, durante la cual coexistieron el euro, en su forma escritural, y las monedas nacionales, comenzó la actividad operativa del SEBC y se ejecutó la política monetaria en euros, y la deuda pública fue emitida en euros.
- 3ª) un *período de canje*, que no puede durar más de seis meses⁴⁷, en el que se han puesto en circulación los billetes y monedas en euros, que conviven con las monedas nacionales que se van retirando hasta el final del período en el que el euro será la única moneda de curso legal, so pena de que las autoridades monetarias nacionales permitan continuar con el canje de monedas a través de las entidades financieras.

Como consecuencia de este plan de introducción del euro por etapas, el euro goza de dos estatutos jurídicos distintos: uno, aplicable durante el período transitorio, y otro, a partir del 1 de enero del 2002, cuando el derecho monetario del euro ha sustituido a los derechos monetarios nacionales.

En aplicación del artículo 123.4 el Consejo tendría que adoptar un reglamento que contenga las medidas necesarias para la rápida introducción del euro, entre ellas las normas de derecho monetario, cuando se conociera la primera formación de la UEM. Pero pronto se vio que serían necesarias otras medidas que habían de vincular a todos los Estados miembros para el correcto establecimiento de la moneda única y que ofreciera seguridad jurídica a los ciudadanos y a las empresas en todos los Estados miembros en relación con la introducción del euro con bastante antelación al inicio de la tercera fase.

En consecuencia, el marco jurídico del euro lo constituyen conjuntamente dos reglamentos, cuyos contenidos fueron acordados en el Ecofin de Dublín de 1996, y que regulan la introducción del euro.

Por una parte, el Reglamento CE/1103/97 del Consejo, de 17 de julio de 1997, sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, que vincula a todos los Estados miembros y que toma como fundamento jurídico el artículo 308 TCE, contiene las disposiciones sobre la continuidad de los contratos, la sustitución de las referencias al ecu en los instrumentos jurídicos por referencias al euro, y las disposiciones sobre redondeo. Este reglamento entró en vigor el 20 de junio de 1997 a excepción de las disposiciones contenidas en su artículo 2 sobre las referencias al ecu que entraron en vigor el 1 de enero de 1999.

Por otra parte, el Reglamento CE/974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro, que vincula a los Estados miembros que adoptan la moneda

⁴⁷ Según la Comunicación de la Comisión de 2 de febrero de 2000, el período de doble circulación debe ser corto para que la retirada de los billetes y monedas nacionales haya finalizado a principios de marzo de 2002.

única a partir del 1 de enero de 1999 y cuyo fundamento jurídico se encuentra en el artículo 123.4, contiene las disposiciones relativas al estatuto jurídico del euro en su fase final y en su fase transitoria, de acuerdo al escenario de introducción del euro confirmado por esta norma.

En su conjunto, la idea básica que subyace a este planteamiento es que la introducción del euro sea lo más neutral posible, es decir que no implique consecuencias jurídicas de ninguna clase que no sean las derivadas de la modificación del derecho monetario, salvaguardando la seguridad jurídica de los ciudadanos y las empresas.

En primer lugar analizaremos las disposiciones recogidas en el segundo de los reglamentos para, en segundo lugar, ocuparnos del estudio del principio de continuidad de los contratos y los demás preceptos previstos en el primero de los reglamentos que constituyen el régimen jurídico del euro.

III.1 El estatuto jurídico del euro

Como mencionábamos anteriormente, el estatuto jurídico del euro se desdobra en dos, uno general, y otro aplicable al período transitorio de la introducción del euro. En esta línea, el estatuto jurídico del euro se rige por las siguientes disposiciones y principios:

A) GENERALES

A partir del 1 de enero de 1999, la moneda de los Estados miembros participantes es el euro y la unidad monetaria es un euro, que se divide en 100 cents. El euro sustituye a las monedas de esos Estados miembros, con arreglos a los tipos de conversión que se fijaron en la fecha de inicio de la tercera fase. Esta medida, según lo dispuesto en el artículo 123.4 no modifica el valor externo del ECU, de modo que la relación ECU-euro es 1 a 1, y el valor exterior del euro al comienzo de la tercera fase era el del ECU.

El euro, por otra parte, es la unidad de cuenta del BCE y de los BCNs de los Estados miembros participantes en la UEM.

B) DURANTE LA ETAPA TRANSITORIA

El euro, además de dividirse en céntimos, se subdividía en las unidades monetarias nacionales con arreglo a los tipos de conversión, que tenían fuerza de ley de acuerdo al *principio de equivalencia legal* entre el euro y las monedas nacionales, de modo que cuando en un instrumento jurídico se hacía referencia a una unidad monetaria nacional, ésta tenía la misma validez que si se tratase de una referencia a la

unidad euro. En definitiva las unidades monetarias nacionales eran simples denominaciones del euro, si bien seguían siendo de curso legal y se aplicaba el derecho monetario de los Estados miembros participantes.

Por otra parte, la sustitución de la moneda de los Estados participantes por el euro no tenía como consecuencia, en sí misma, la alteración de la denominación de esos instrumentos jurídicos. Esto lleva al problema de la ejecución de dichos instrumentos jurídicos que dispongan la utilización de una unidad monetaria nacional se ejecutaban en dicha unidad monetaria nacional y los que estaban denominados en euros se ejecutaban en dicha unidad. Todo ello sin perjuicio de lo que las partes pudieran haber pactado.

No obstante, todo importe denominado en euros o en la unidad monetaria nacional de un determinado Estado miembro participante que se hubiera de pagar en dicho Estado mediante el abono en cuenta del acreedor podía ser abonado por el deudor tanto en euros como en moneda nacional, y el importe podía ser abonado en la cuenta del acreedor en la denominación de la misma. Por tanto, se consagra el *principio de no-obligación, no-prohibición* del uso del euro y de las monedas nacionales, de modo que durante el período transitorio, el uso del euro quedaba permitido pero no era obligatorio.

C) DURANTE LA FASE DE CANJE

A partir del 1 de enero del 2002, el BCE y los BCNs de los Estados miembros participantes han puesto en circulación billetes denominados en euros, que son, a partir de esa fecha de curso legal. Por su parte, los Estados miembros participantes han acuñado monedas denominadas en euros de acuerdo a los valores nominales y a las especificaciones técnicas que el Consejo ha establecido⁴⁸, quedando su poder liberatorio limitado a cincuenta monedas en cada pago sin perjuicio de que el acreedor acepte una mayor cantidad de monedas en el pago.

En lo que hace a la normativa contra las prácticas de falsificación de billetes y monedas, el reglamento lo deja en manos del legislador nacional, que asegurará la imposición de las sanciones adecuadas a tales efectos⁴⁹.

En un período de 6 meses como máximo, a partir del 1 de enero del 2002 y a criterio de los Estados miembros, los billetes y monedas nacionales dejarán de ser de curso

⁴⁸ Reglamento CE 975/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, relativo a los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas en euros destinadas a la circulación. Los valores nominales de las monedas serán de 2 euros, 1 euro, 50 cents, 20 cents, 10 cents, 5 cents, 2 cents y 1 cent.

⁴⁹ El Reglamento (CE) 1338/2001 del Consejo definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación. Dicho Reglamento va acompañado por el Reglamento (CE) 1339/2001 con el fin de que el euro disfrute del mismo nivel de protección en los Estados miembros que no lo han adoptado como moneda única.

legal, siendo el euro la única moneda de curso legal en el territorio de la zona del euro. Cuando esto ocurra, y durante un período establecido discrecionalmente por los Estados miembros, las respectivas autoridades emisoras de billetes y monedas seguirán realizando el canje de monedas nacionales por euros.

Por último, en lo que se refiere a la esfera constitucional, el comienzo de la tercera fase de la UEM suponía para los Estados miembros participantes la cesión a la Comunidad Europea de las competencias sobre el sistema monetario y la política monetaria.

III.2 El principio de continuidad de los contratos

Como ya mencionábamos anteriormente, el objetivo de las autoridades comunitarias respecto a la introducción del euro es que ésta sea lo más neutral posible y que ofrezca la máxima seguridad jurídica a los agentes económicos. Este principio de seguridad jurídica debe extenderse a todo el territorio comunitario de modo que era necesario adoptar medidas que así lo establecieran. El Reglamento sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro confirma el principio de continuidad de los contratos y otros instrumentos jurídicos.

Este reglamento también prevé la sustitución de las referencias al ecu en los instrumentos jurídicos por referencias al euro a un tipo de un euro por un ecu, que es aplicable a partir del 1 de enero de 1999; y establece las normas relativas a la conversión de las monedas y las reglas de redondeo.

En lo que hace a esto último, los tipos de conversión se adoptan con seis cifras significativas, que no podrán redondearse ni truncarse a la hora de realizar la conversión, ni se podrán utilizar tipos inversos calculados a partir de los tipos de conversión. Una vez realizada la operación de conversión, la cifra resultante se redondea al céntimo de euro, al alza o a la baja, según corresponda, teniendo en cuenta que si la cifra obtenida antes del redondeo sea exactamente la mitad de un céntimo de euro, se redondea al alza.

Por ejemplo, si tras la conversión el importe en euros resultante es de 23,5448, el importe redondeado sería de 23,54 euros. Si el resultado de la conversión fuera de 23,5458 euros, el importe redondeado sería de 23,55 euros.

Por último, el reglamento confirma el *principio de continuidad* de los contratos y otros instrumentos jurídicos con el fin de ofrecer el máximo de seguridad jurídica a las partes contratantes. El principio de continuidad que, tal como la propia exposición de motivos del reglamento reconoce, es un principio jurídico generalmente aceptado, supone que la introducción del euro no producirá alteración alguna de los términos de los instrumentos jurídicos ni eximirá o excusará el cumplimiento de lo establecido en aquellos, ni tampoco otorgará a las partes la facultad de alterarlo o darlos por terminados unilateralmente, sin perjuicio de los que las partes hubieren acordado.

De lo anterior se desprende que en los casos en que haya conflictos entre los principios de seguridad jurídica y de neutralidad, es decir cuando los intereses de

una de las partes resulten, en mayor o menor medida, perjudicados como consecuencia de la introducción del euro, primará la seguridad jurídica que otorga el principio de continuidad sobre la búsqueda de la neutralidad en las diferentes y numerosas situaciones contractuales en las que la introducción de la moneda única afecta de modo desigual a las partes.

No cabe duda de la existencia de determinados negocios jurídicos sobre los cuales la normativa de introducción del euro no es neutral. Por ejemplo, el caso en el que una de las partes se ha endeudado a largo plazo en pesetas a un tipo de interés fijo y que, como consecuencia de la participación de España en el euro, la evolución a la baja de los tipos de interés sobrepasa las previsiones financieras sobre las que se había basado la fijación del precio del préstamo, con lo que el deudor estará pagando un tipo inesperado e injustificadamente alto, al menos en lo que atañe a una parte del plazo.

Sin embargo, debido a que la mayoría de ciudadanos habitualmente se endeudan a tipo variable, los posibles efectos de la introducción del euro sobre los instrumentos de crédito pactados a un tipo de interés variable son los que tendrían una mayor repercusión socio-económica. Por tanto, es necesario preguntarse si existen efectos económicos que desequilibren las respectivas posiciones contractuales. La respuesta es, en principio, negativa puesto que la evolución de los tipos de interés afectará a los derechos y obligaciones de las partes a través del tipo variable pactado. No obstante podrían producirse distorsiones según cómo se haya fijado el índice de referencia que se utilice para determinar el tipo variable. Por ejemplo, en el caso español, la mayoría de los préstamos hipotecarios a tipo variable están ligados al MIBOR, tipo del mercado interbancario de la plaza de Madrid. Entonces, puede ocurrir que, como consecuencia de la ejecución de la política monetaria única las operaciones de crédito interbancario se concentren, al menos en buena parte, en un sólo mercado, con toda probabilidad en la plaza de Frankfurt, surgiendo un nuevo índice que se llamará EURIBOR, con lo que el índice MIBOR dejaría de publicarse porque ya no sería significativo. ¿Qué ocurrirá con los contratos referenciados al MIBOR?. En principio, si el contrato prevé un tipo sustitutivo se estará a lo pactado. Pero esto puede causar problemas en lo que hace a contratos suscritos por consumidores, que carecen de poder de negociación, en los que los tipos sustitutivos resultan significativamente más altos, lo que llevado a un caso concreto, podría estimarse como una condición abusiva del crédito y, en consecuencia, nula⁵⁰.

En el caso anterior, la anulación de la cláusula no se deriva de la implantación del euro, que no sería posible en virtud del principio de continuidad, sino de que una cláusula resulte nula *ab initio*, y por tanto deba tenerse por no-puesta. Entonces, qué ocurriría cuando, como en el ejemplo del préstamo a tipo fijo, una de las partes resulte injustamente perjudicada por la introducción del euro. En condiciones norma-

⁵⁰ Las autoridades españolas ya han anunciado que seguirán publicando el índice MIBOR en la medida que el volumen de operaciones que representa sea lo suficientemente significativo.

les, la parte perjudicada podría obtener la resolución del contrato invocando la regla *rebus sic stantibus* en base a que se ha producido una circunstancia completamente excepcional –integración monetaria de un área–, e inesperada –especialmente si el contrato se hubiese celebrado antes de que el contenido de los reglamentos relativos a la introducción del euro fuese previsible–.

Ahora bien, el principio de continuidad impedirá la aplicación de la regla *rebus sic stantibus*, imponiendo una solución que distará de ser equitativa en beneficio de la seguridad jurídica. En conclusión, la aplicación de la norma comunitaria que consagra el principio de continuidad de los contratos, en general, traerá consigo una serie de dificultades derivadas de los perjuicios que determinados agentes pueden sufrir como consecuencia de la misma y que se traducirá presumiblemente en un aumento de litigios y en la petición de resarcimiento de perjuicios invocando la responsabilidad extracontractual de las instituciones comunitarias. Si bien esto es cierto, también lo es que las dificultades y los efectos perversos derivados de la introducción del euro serían mayores y más graves en ausencia del principio de continuidad de los contratos, de modo que la implantación del euro ni sería neutra ni ofrecería ninguna seguridad jurídica a los agentes.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (1997), *La Unión Monetaria Europea. Cuestiones Fundamentales*. Imprenta del Banco de España.
- ERÍAS REY, Antonio y J. Manuel M. SÁNCHEZ SANTOS (1995), «Independencia de los Bancos Centrales y Política Monetaria: una Síntesis», *Hacienda Pública Española*, 132, pp. 63-79.
- GARCÍA DE PASO, José I. (1993), «Teoría y Evidencia Recientes sobre la Independencia de la Banca Central», *Papeles de Economía Española*, 134, pp. 37-40.
- HAHN, Hugo J. (1991), «The European Central Bank: Key to European Monetary Union or Target», *Common Market Law Review*, 28, 783-820.
- INSTITUTO MONETARIO EUROPEO (1997), *El Progreso Hacia la Convergencia 1996*.
- LOUIS, Jean-Victor et al. (1989), *Vers un Système Européen de Banques Centrales. Projects de Disposition Organiques*, Rapport du Groupe présidé para Jean-Victor Louis, Collection Etudes Européennes, Universidad de Bruselas, Bruselas.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (1997), *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Dijusa, Madrid 2002(4ª ed.)
- PESCADOR DÍAZ, Javier (1997), «Credibility, Independence and the European System of Central Banks», en T. Palánkai, *Integration and Transformation of Central and Eastern Europe*, Corvina, Budapest.
- VARIOS AUTORES (1997), *Los Efectos del Euro en los Sectores Productivos Españoles*, Arthur Andersen e Instituto de Estudios Económicos, Madrid.