

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

**Jornades: “Els Impactes de la Constitució
Europea” 13-14 de gener 2005**



Working Papers On Line (WPOL)
Núm. 05 / 2005

**Gobernanza económica y
Constitución Europea**

Jordi Bacaria
Catedrático de Economía Aplicada
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Introducción

Puede parecer aventurado afirmar que la gobernanza económica es un aspecto que presenta pocos cambios en el *Tratado por el que se establece una Constitución Europea* (en adelante Constitución Europea), en general si se compara con los cambios que significan una unión más política en relación los Tratados actuales y en particular en los niveles de gobernanza económica alcanzados con la política monetaria. Sin embargo, el mismo Banco Central Europeo (BCE) afirma que, “*el BCE entiende que el traslado de las disposiciones sobre el BCE y el SEBC del Tratado de la CE a la Constitución no supondrá cambios de fondo, y que las funciones, el mandato, la condición y el régimen jurídico del BCE y del SEBC se mantienen en lo sustancial*”¹. Desde este punto de vista, al no haber cambios de fondo, nada debería cambiar en la gobernanza de la política monetaria y en el impacto para España de la Constitución Europea. Hay que tener en cuenta, que un cambio importante ya se dio con la modificación del sistema de voto del Consejo de Gobierno del BCE, que ha sido desarrollado a partir del Tratado de Niza y esto sitúa a España entre los países del primer grupo de voto, con una frecuencia de voto elevada.

Sin embargo, teniendo en cuenta la coordinación de las políticas económicas desde la perspectiva de la Constitución Europea, podría haber un impacto en la gobernanza económica de España. No tanto porque se produzcan cambios sustanciales respecto a la legislación actualmente vigente, sino porque su incorporación a la Constitución Europea, en el momento del proceso de la reforma de la Constitución Española y algunos Estatutos de Autonomía, podría abrir la oportunidad de establecer criterios constitucionales en cuanto a la obligación de alcanzar el equilibrio presupuestario y su corresponsabilidad entre las Comunidades Autónomas y el gobierno español, en el marco del artículo III-184 y el I del Protocolo de la Constitución Europea *sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público excesivo*. La reforma constitucional alemana ha intentado profundizar en este tema tan importante para la gobernanza del conjunto de la Unión y de los Estados nacionales más descentralizados con jurisdicciones con capacidad legislativa y normativa.

¹ Dictamen del Banco Central Europeo de 19 de septiembre de 2003 solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. (CON/2003/20) BCE, Punto 5 del Dictamen, p.2.

El Grupo de “Gobernanza Económica” de la Convención Europea insistió en su trabajo e informe², en que se distinguiera claramente la política monetaria de la política económica, siendo la política monetaria competencia exclusiva de la comunidad ejercida por el BCE y la política económica competencia de los Estados miembros, aunque recomendaba el reforzamiento de la coordinación. El texto de la Constitución recoge esta distinción, claramente en la Parte I al distinguir las competencias exclusivas de la Unión (artículo I-13), de la coordinación de las políticas económicas y de empleo (artículo I-15). Esta distinción quizás no es tan clara en la Parte III, ya que el Capítulo II del Título III se denomina: “Política Económica y Monetaria”, aunque luego distingue la Sección I “Política Económica (artículos III-178 a III-184) y el “Protocolo sobre el Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo”, de la Sección II “Política Monetaria” (artículos III-185 a 191) y los Protocolos del Eurogrupo y de los Estatutos del SEBC y BCE.

POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA

En el ámbito de la política económica, en la Constitución se producen cambios que pueden ser importantes en el futuro, referidos al reforzamiento de la capacidad de gestión de la eurozona, además de convertir el BCE como una institución de la UE sin disminuir su independencia.

El Grupo IV “Gobernanza Económica” de la Convención y la Conferencia Intergubernamental (CIG), concentró sus debates sobre política económica y monetaria en las consecuencias de la ampliación y con el fin de reforzar la coordinación de la política económica. El Protocolo sobre el Eurogrupo que figura como Anexo a la Constitución, permite una mayor autonomía en la toma de decisiones de los Estados miembros que han adoptado el euro, sin que los demás Estados puedan participar en el voto.

La constitución extiende además el voto por mayoría cualificada a la casi totalidad de cuestiones que afectan la política económica y monetaria.

² Informe del Grupo “Gobernanza Económica” presentado en la sesión plenaria de la Convención Europea de los días 7 y 8 de noviembre de 2002.

POLÍTICA MONETARIA

Sobre el Dictamen del Banco Central Europeo

En el Dictamen del Banco Central Europeo de 19 de septiembre de 2003, en el punto 3 se dice que *“el BCE no ha sido ni miembro ni observador oficial de la Convención Europea. Sin embargo, el presidente del BCE fue invitado a una audiencia de expertos, celebrada el 13 de septiembre de 2002 por el Grupo de trabajo de gobernanza económica, en la que expuso las opiniones preliminares del BCE en cuestiones monetarias y financieras. Además, el 8 de mayo y el 5 de junio de 2003, el presidente del BCE transmitió al presidente de la Convención Europea observaciones y propuestas de redacción sobre asuntos que afectan al BCE y al SEBC”*.

¿Se tuvieron en cuenta estas opiniones del BCE en la redacción de la Convención? Por lo que se dice en el resto del Dictamen, no parece que las opiniones fuesen tenidas muy en cuenta en el texto final de la Convención y si en cambio en el texto final de la Constitución, en el que se han incorporado las opiniones más relevantes. Tampoco han sido aceptadas bastantes de las opiniones del Dictamen del BCE. Por ejemplo en el punto 12 del Dictamen relativo a la independencia del SEBC se propone que en el apartado 3 del artículo I-30 (I-29 del Proyecto) debería decirse *“el Banco Central Europeo es una institución con personalidad jurídica e independencia financiera”*, donde decía (I-29), *“El Banco Central Europeo es una institución con personalidad jurídica”*. El redactado final en la Constitución Europea (I-30) apartado 3, es: *“El Banco Central Europeo es una institución. Tendrá personalidad jurídica”* un simple punto y seguido es la diferencia.

Asimismo tampoco se recoge la sugerencia de la referencia a la independencia de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, es decir, del SEBC, tal como prescribe el artículo III-188 de la Constitución Europea (artículo III-80 del Proyecto). En este sentido el Dictamen del BCE, proponía la siguiente frase: *“Cuando ejerzan sus facultades y desempeñen sus funciones y deberes, el BCE, los bancos centrales nacionales y los miembros de sus órganos rectores serán totalmente independientes”*³.

³ Hay que señalar que el punto 12 del Dictamen del BCE es complejo en su redacción ya que propone sustituir la tercera frase del artículo I-29 por esta última citada y a continuación propone sustituir la primera frase del artículo I-29. De todo ello se pueden entender que finalmente el artículo I-29 (I-30 de la Constitución Europea) según el BCE debería quedar redactado como: **“El BCE es una institución con personalidad jurídica e independencia financiera. Sólo él podrá autorizar la emisión del euro. Cuando**

Hay un aspecto del Dictamen del BCE de gran importancia que ha sido tenido en cuenta en el texto final de la Constitución. Concretamente la letra c) del apartado 1 del artículo III-198 (III-92 del Proyecto). Se refiere a los criterios de convergencia del tipo de cambio y el Dictamen del BCE propone que se añada: *“la participación durante dos años como mínimo en el mecanismo de tipos de cambio sin tensiones graves, en particular sin devaluación de la moneda frente al euro”*, ya que como dice el Dictamen “el artículo del proyecto reproducía el artículo 121 del Tratado CE (con excepción de la referencia al sistema monetario europeo que ya no existe) y podría hacer pensar que los márgenes normales de fluctuación serían los del mecanismo de tipo de cambio II (MTC II) cuyo margen normal de fluctuación es del $\pm 15\%$, cuando en el pasado y en la redacción del artículo 121 del Tratado CE los márgenes eran de $\pm 2,25\%$ ”.

Ciertamente sin ninguna referencia cuantitativa, la mención de la ausencia de tensiones graves y sin devaluación de la moneda frente al euro, ya nos indicaría que los márgenes de fluctuación no pueden ser del 15%, aunque tampoco nos dice que tengan de ser del 2,25%, se entiende que deben ser más cercanos a este valor.

Aunque finalmente la letra c) del artículo III-198 queda redactada en la Constitución Europea como sigue:

“el respeto, durante dos años como mínimo, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo, sin devaluación de la moneda frente al euro”

Sin embargo vuelve a aparecer en el artículo, el sistema monetario europeo, que ya no existe. La referencia al SME no mejora el redactado del artículo III-92 tal como estaba en el Proyecto y decía:

“el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio;”

Siempre se puede entender que la expresión, “los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo del tipo de cambio del SME” se refiere al 2,25%.

La referencia al SME también aparece en el artículo 3 del Protocolo sobre los Criterios de Convergencia

ejerzan sus facultades y desempeñen sus funciones y deberes, el BCE, los bancos centrales nacionales y los miembros de sus órganos rectores serán totalmente independientes. Las instituciones y organismos de la Unión y los gobiernos de los Estados miembros se comprometen a respetar este principio”. (en negrita las modificaciones propuestas por el BCE)

El criterio relativo a la participación en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo, contemplado en la letra c) del apartado 1 del artículo III-198 de la Constitución, se entenderá en el sentido de que el Estado miembro de que se trate haya observado, sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo. En particular, no habrán devaluado, durante el mismo período, por propia iniciativa, el tipo central bilateral de su moneda respecto del euro.

La frase “no habrán devaluado (...) el tipo central bilateral de su moneda respecto del euro”, aunque es una adaptación del artículo 3 del Protocolo de los Criterios de Convergencia del Tratado de Maastricht, que dice: “no habrán devaluado (...) el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro”, la expresión bilateral no contribuye a clarificar el tema. El artículo del Protocolo de Maastricht, se refiere a los tipos centrales bilaterales que cada moneda establecía en relación las demás que formaban parte del mecanismo de tipos de cambio del SME (la llamada parrilla de paridades) en la que cada moneda participante tenía definido un tipo de cambio con el *ecu*⁴, denominado *tipo de cambio central* o *tipo pivote* y el cruce de este tipo para dos monedas era el *cambio central bilateral*. Con el MTC II las monedas tienen un margen “normal” de fluctuación del 15%, en relación el euro y solo en casos estrictamente acordados la banda de fluctuación es inferior. Cuando se alcanzan los límites de fluctuación la obligación de intervención recae en el BCE y el banco central del país de la moneda en cuestión, pero no implica bilateralmente a otros países del sistema como ocurría en el mecanismo de tipos de cambio del SME.

Independencia de los Bancos Centrales

La Constitución Europea no va más allá del Tratado vigente en cuanto a como determinar el “nivel o grado de independencia” de los bancos centrales nacionales. Tampoco el Dictamen del BCE se refiere a ello, aunque los niveles de independencia de los bancos centrales nacionales medido sobre la longitud del tiempo de mandato de su presidente son muy distintos. En este sentido la Constitución Europea mantiene el criterio de mínimos que es de un mandato de cinco años como mínimo, dejando la posibilidad de renovación a las leyes nacionales. El Banco de España por ejemplo

⁴ La unidad de cuenta cuyas siglas significan European Currency Unit y que desaparece con la aparición del euro al hacerse una conversión de 1 ecu = 1 euro.

establece que no podrá haber renovación del mandato del gobernador y su mandato es para una duración de seis años⁵, lo que lo convierte desde el punto de vista de este criterio en un banco nacional muy independiente.

Algunos estudios se han referido al posible voto de los banqueros centrales en el Consejo de Gobierno, cuando entre sus preferencias se incluyen las de ser renombrado, lo cual resta independencia al banquero central de su gobierno⁶. Otros estudios se refieren a la independencia real como resultado de una estructura federal del banco central, situación en la cual solo se encuentra el Bundesbank⁷. El mismo banco central de Inglaterra, a pesar de su independencia, puede considerarse como de menor grado por cuanto el ministro de finanzas, es el responsable de la estabilidad de precios.

Hay que señalar que las diferencias en la estructura de los BCNs son sustanciales si tomamos como referencia la estructura federal del Bundesbank y el pluralismo de las instancias de nombramiento, que es una de las garantías orgánicas de su independencia⁸. Según Orriols y Roca, el Bundesbank cumple los requisitos clásicos exigibles a toda institución para poder ser considerada independiente, que se puede reducir a dos: garantías orgánicas o estatutarias y garantías funcionales o materiales⁹. El factor “composición” es el elemento estructurador y cohesionador de la independencia del Bundesbank frente al gobierno federal y una de las notas características del banco, es lo que la doctrina alemana denomina “el pluralismo de las instancias de nombramiento” que sirve para la participación de las instancias unitarias federales, de manera que todas las fuerzas políticas quedan asociadas al proceso decisional, lo cual refuerza la legitimidad y credibilidad de las decisiones que se toman¹⁰.

Aunque la Constitución Europea tiene en cuenta solamente la independencia del BCE y no ha considerado la independencia de los BCNs, este es un punto de gran importancia en las estructuras de los BCNs. En el caso de Banco de España, la independencia se basa en la longitud del mandato (seis años) y la imposibilidad de renovación en el cargo. Sin embargo, ya que se inició el proceso de reforma del Estatut

⁵ Artículo 25 Ley 13/1994 de 1 de junio de Autonomía del Banco de España.

⁶ H. Gersbach and V. Hahn, “Voting transparency, conflicting interest, and the appointment of central bankers”, *Economic & Politics*, vol 16 No 3, pp. 321-345.

⁷ J. Bacaria (2004), “El objetivo de la estabilidad de precios como resultado del votante mediano en el Banco Central Europeo”, VI Jornadas de Política Económica. Barcelona 1-2 de julio de 2004.

⁸ Ver M^a. À. Orriols y J Roca, (1997) Banco de España y Estructura Plural. Los modelos administrativos de la Reserva Federal americana y del Bundesbank alemán. Marcial Pons.

⁹ Ibidem, pág 83.

¹⁰ Ibidem, pág. 84.

de Catalunya, nada impide pensar que desde el Estatut se pudiera considerar la participación institucional de la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Consejo de Gobierno del Banco de España, lo que debería implicar una modificación de la Ley de Autonomía del Banco de España en lo referente al nombramiento de los consejeros, cuyos seis actualmente están nombrados por el Gobierno a propuesta del ministro de Economía. La formula del Banco de España, es totalmente distinta a la del Bundesbank en la que existen nueve bancos regionales o de los *länder*, quienes a su vez tienen participación en el Consejo del Bundesbank a propuesta de la cámara alta o *Bundesrat*. Este mecanismo confiere una gran independencia, ya que una mayoría del consejo al no ser nombrado o propuesto por el gobierno le confiere una mayor independencia.

Sin embargo la independencia del Banco de España se ha buscado por la vía del mandato del gobernador, a pesar que todos los miembros de su Consejo de Gobierno han sido nombrados, propuestos o designados por el Gobierno. En el caso que las Comunidades Autónomas que reforman sus estatutos, introdujesen en ellos una participación de tipo federal en el Banco de España, el grado de independencia sin duda aumentaría y se podría relajar el criterio de no renovación¹¹ del cargo de gobernador, que otros bancos centrales de la zona euro no comparten y que sin duda puede ser excesivamente restrictivo si se tiene en cuenta que esto obliga al nombramiento de cada seis años de un gobernador del Banco de España, que debe ser un español que tenga reconocida competencia en asuntos monetarios o bancarios¹² y que una vez cumplido su mandato de seis años al cesar en el cargo y durante los dos años posteriores no podrá ejercer actividad profesional alguna relacionada con las entidades de crédito o los mercados de valores. Con lo cual y teniendo en cuenta que el mandato de subgobernador es simultáneo con el de gobernador y no renovable en el cargo, aunque el subgobernador puede ser nombrado gobernador, el tiempo máximo que podría dedicarse al “oficio” seria de doce años con dos años de imposibilidad de regreso al sector bancario o de entidades de crédito y dentro de su competencia profesional le quedan pocas posibilidades¹³, lo cual no deja de ser paradójico ya que la credibilidad de las instituciones monetarias por lo general están asociadas a la experiencia del banquero

¹¹ Artículo 25 de la Ley 13/1994

¹² Art. 24

¹³ Entre ellas la potencial de ocupar en algún momento un puesto en el Consejo Ejecutivo del BCE o en otros organismos internacionales.

central y a sus largos mandatos, como sucede en el caso de la Reserva Federal en Estados Unidos¹⁴.

Es poco probable, dado el escaso interés de las CC.AA. por la política monetaria¹⁵ (mucho más interesadas en la política fiscal), que se den pasos a favor de la federalización del Banco de España, aunque no es imposible si atendemos las negociaciones para la composición de los seis consejeros del primer Consejo de Gobierno del Banco de España en la aplicación de la Ley 13/1994 o de los debates parlamentarios en torno a esta ley¹⁶. En cualquier caso si se diese una reforma federal en el Consejo de Gobierno del Banco de España al estilo del Bundesbank, este debería redundar en la independencia del mismo. Tampoco debería servir el argumento que la participación regional en el banco central es poco importante puesto que la formulación de la política monetaria se decide en el BCE¹⁷, ya que además del mecanismo de transmisión de voz que permite el mecanismo federal, el Banco de España tiene importantes competencias de supervisión prudencial de las entidades financieras y de regulación del crédito.

¹⁴ Alan Greenspan por ejemplo fue postulado por Reagan en 1987, de nuevo postulado por Bush padre, luego fue postulado dos veces por Clinton, y finalmente George W. Bush lo volvió a postular en mayo de 2004. alcanzando por el momento los 17 años de presidente de la Fed.

¹⁵ Ningún Estatuto ha asumido competencias explícitas en la materia, al amparo de la posibilidad otorgada por el art. 149.3 de la Constitución Española (ver Orriols y Roca, pág 166)

¹⁶ Por ejemplo la enmienda del Grupo Parlamentario Vasco (ver Orriols y Roca, pág. 167.

¹⁷ Por no hablar de la formulación de la política de tipo de cambio que en la zona del euro corresponde al Consejo de Economía y Finanzas de la UE.

Sistema de voto

El Protocolo de los Estatutos del SEBC y del BCE en su artículo 10.2¹⁸ relativo al Consejo de Gobierno del BCE, incorpora la modificación del sistema de voto, que se llevó a cabo a partir del Tratado de Niza y a propuesta del BCE. Este es uno de las grandes aportaciones del Tratado de Niza frente a la ampliación, ya que supone un cambio radical en la participación en las instituciones comunitarias por parte de los Estados miembros. En el nuevo sistema de voto del Consejo de Gobierno del BCE, todos los representantes de los BCNs de los Estados miembros, tienen derecho de voto, aunque no permanentemente. La frecuencia de voto depende del grupo en el cual están integrados y la formación del grupo está directamente relacionada con el peso económico del país.

El hecho que este cambio haya pasado sin problemas en el Consejo, puede tener su explicación en la independencia real de los banqueros centrales. Si los banqueros centrales son realmente independientes de los gobiernos, ¿qué interés pueden tener los gobiernos en mantener un voto permanente en el BCE? Aunque también otra razón puede ser la voluntad de los Estados miembros cuya moneda es el euro (no acogidos a una excepción en el sentido del artículo III-197 de la Constitución Europea¹⁹) de consolidar el euro y evitar los problemas derivados de la toma de decisiones en el Consejo de Gobierno del BCE ante el problema que surgiría con la Ampliación de la UE a 25 en caso de mantenerse el sistema anterior de un voto permanente para cada representante de un banquero central nacional.

¹⁸ Cada miembro del Consejo de Gobierno dispondrá de un voto. Desde el momento en que el número de miembros del Consejo de Gobierno exceda de veintiuno, cada miembro del Comité Ejecutivo dispondrá de un voto, y el número de gobernadores con derecho a voto será de quince. El derecho a voto de los gobernadores se asignará y rotará con arreglo a lo siguiente:

a) desde el momento en que el número de gobernadores exceda de quince y hasta que llegue a veintidós, los gobernadores se distribuirán en dos grupos de acuerdo con el tamaño de la participación del Estado miembro correspondiente a su banco central nacional en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias de los Estados miembros cuya moneda es el euro. Se asignará a las participaciones en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras monetarias un peso de 5/6 y 1/6 respectivamente. El primer grupo estará formado por cinco gobernadores y el segundo grupo estará formado por los demás gobernadores. La frecuencia del derecho a voto de los gobernadores del primer grupo no será inferior a la frecuencia del derecho a voto de los gobernadores del segundo grupo, sin perjuicio de lo cual, el primer grupo dispondrá de cuatro votos y el segundo de once;

¹⁹ III-197.1. Los Estados miembros sobre los que el Consejo no haya decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro se denominarán en lo sucesivo «Estados miembros acogidos a una excepción».

En cualquier caso, la solución del Tratado de Niza²⁰ ha permitido su incorporación directa en la Constitución Europea., partiendo de la Recomendación del BCE al Consejo²¹, y la posterior adopción de la Decisión por el Consejo, el cual reunido en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno adoptó la Decisión de modificación del apartado 2 del artículo 10 de los estatutos del BCE²². La Decisión del Consejo de acuerdo el artículo 5 del Tratado de Niza, requirió el dictamen previo de la Comisión Europea²³ y del Parlamento Europeo²⁴. Lo sustancial del cambio del sistema de voto, es que a partir del momento en que el número de miembros del Consejo de Gobierno exceda de 21 miembros, cada miembro del Consejo Ejecutivo dispondrá de un voto y el número de gobernadores con derecho a voto será de quince²⁵.

El BCE es institución, aunque no está entre las instituciones europeas y tampoco es un órgano

Tal como señala el Dictamen del BCE, en el artículo I-29 (del Proyecto, que es el I-30 en la Constitución Europea) el Banco Central Europeo se encuentra dentro del Título IV

²⁰ Artículo 5 del Tratado de Niza: El Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo queda modificado de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

En el artículo 10 se añade el apartado siguiente:

«10.6. El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad, bien sobre la base de una recomendación del BCE y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, bien sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, podrá modificar lo dispuesto en el artículo 10.2. El Consejo recomendará la adopción de tales modificaciones por los Estados miembros. Dichas modificaciones entrarán en vigor tras su ratificación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Toda recomendación que haga el BCE en virtud del presente apartado requerirá una decisión unánime del Consejo de Gobierno.

²¹ Recomendación del Banco Central Europeo de DECISIÓN DEL CONSEJO sobre la modificación del artículo 10.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea (7.2.2003), C29/9.

²² Decisión del Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, de 21 de marzo de 2003, sobre la modificación del apartado 2 del artículo 10 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (2003/223/CE). Diario Oficial de la Unión Europea (1.4.2003) L 83/66.

²³ Dictamen de la Comisión. Recomendación del Banco Central Europeo (ECB/2003/1) de 3 de febrero de 2003, con vistas a una Decisión del Consejo relativa a una modificación del artículo 10.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (de conformidad con el artículo 10.6 de los Estatutos).

²⁴ Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre la modificación del artículo 10.2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. Documento de Sesión. Final A5-0063/2003.

²⁵ Es previsible que Estonia adopte el euro a mediados de 2006, Eslovenia y Lituania en enero de 2007, Chipre en 2007, Letonia, Malta, Eslovaquia en 2008, Polonia y la República Checa en 2009, y Hungría en 2010. De acuerdo estas previsiones en 2007 podría haber 15 Estados miembros en el euro, y en 2008 18, de manera que a partir de este momento el Consejo de Gobierno del BCE tendría dos grupos con distintos votos y frecuencias, tal como dispone el artículo 10.2 de los Estatutos del SEBC y el BCE.

del proyecto de Constitución titulado “De las instituciones de la Unión”, la misma rúbrica tiene el artículo I-18 que no incluye al BCE. Por tanto, el proyecto de Constitución ubicaba por un lado al BCE dentro del título referido a las “instituciones de la Unión”, pero, por el otro, no lo incluía en la disposición donde estas se enumeran. Por sus características institucionales especiales, el BCE debe distinguirse de las “instituciones de la Unión”, y por eso se justifica que no se incluya en el artículo I-18 (...). el BCE recomendaba que el Título IV se llamase “Del marco institucional de la Unión”. (...) Cambiando las rúbricas de este modo, el BCE sería parte del “marco institucional de la Unión” sin estar en la lista de “Instituciones de la Unión”.

El resultado final en la Constitución Europea es que el Título IV se denomina “De las instituciones y órganos de la Unión” y el Capítulo II, “Otras instituciones y órganos consultivos de la Unión” (en el proyecto el título era: “Otras Instituciones y Organismos”) con lo cual y puesto que el artículo I-32 se refiere a los órganos consultivos de la Unión (Comité de las Regiones y Comité Económico y Social), queda claro por exclusión que el Banco Central Europeo, artículo I-30 y el Tribunal de Cuentas²⁶, artículo I-31 son instituciones de la Unión.

La Constitución Europea adopta la denominación **Eurosistema** distinguiendo del Sistema Europeo de Bancos Centrales, que es la única denominación admitida en el Tratado de la Comunidad Europea. La denominación de **Eurosistema** ya ha sido adoptada informalmente por el BCE y en este sentido el Dictamen del BCE sobre el proyecto de Constitución, ha producido sus resultados en el artículo I-30 que dice así.

1. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión.

La introducción del **Eurosistema** que comprende el “Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro”, también aparece en el artículo 1 de los *Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y Banco Central Europeo* (Protocolo 4 de la Constitución Europea).

²⁶ El Tribunal de Cuentas ya es una institución comunitaria (Artículo 246 del TCCE)

ACUERDOS INTERNACIONALES

El artículo III-196 de la Constitución que se refiere a la representación internacional del euro fue propuesto de modificar en el Dictamen del BCE (III-90 del Proyecto). Las sugerencias del BCE no fueron tenidas en cuenta. Sin embargo el artículo se modificó bastante. Por ejemplo el BCE se refería a que se añadiese a la palabra “conferencias” la palabra “foros”, puesto que muchos asuntos de interés para la UEM se debaten no sólo en el seno de organizaciones internacionales sino también en grupos multinacionales extraoficiales, muchos de los cuales marcan pautas para los mercados financieros, como por ejemplo el G-10.

Sin embargo las recomendaciones más importantes sobre la claridad jurídica con referencia a las funciones monetarias que el Tratado CE confiere al SEBC y que no se mencionan en el artículo III-90 del proyecto, tampoco han sido incorporadas en el III-196, aunque si se tiene en cuenta la sugerencia que se incorpore la “previa consulta al BCE”, cuando se tomen medidas a propuesta de la Comisión para tener una representación única en las instituciones financieras internacionales.

El artículo III-196, en relación al III-90 del proyecto, incorpora un punto esencial en las relaciones internacionales del euro, ya que únicamente participaran en las medidas a las que se refiere el artículo III-196, los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro (entiéndase Eurogrupo) y en el cual la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de dichos miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de los Estados miembros participantes. Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de dichos miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada (III-196 3).

Desde el punto de vista de la representación única en las instituciones y conferencias internacionales, el Consejo podrá adoptar a propuesta de la Comisión, las medidas adecuadas (ver III-196 2). Esto puede abrir una vía de cambio del sistema actual de representación mediante la presidencia del Consejo que en caso de no corresponder a un Estado miembro cuya moneda es el euro, es sustituido por el Estado que sigue en la presidencia y cuya moneda es el euro. En la Constitución el Protocolo del Eurogrupo, artículo 2, permite una Presidencia del Eurogrupo de dos años y medio,

lo cual debería resolver la representación y voz única en las instituciones internacionales, que hasta hoy se ha manejado bien, aunque con acuerdos pragmáticos.

A pesar del cambio del sistema de la presidencia del Consejo (artículo I-22) para un mandato de dos años y medio, el Consejo de Economía y Finanzas²⁷ se mantendrá con un sistema de rotación de la presidencia entre los Estados miembros, aunque no está definido el período de tiempo para el tipo de rotación igual (artículo I-24 7).

COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El hecho que el Grupo “Gobernanza Económica” no alcanzase la unanimidad en las recomendaciones, ya es indicativo de la debilidad que afronta el texto de la Constitución Europea en el rubro de la coordinación de las políticas económicas, que es una parte sustancial de la gobernanza económica.

La coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros se determina en el artículo I-15: los Estados miembros coordinan sus políticas económicas en el seno de la Unión. El Consejo adopta las medidas referidas a las orientaciones generales de las políticas económicas (OGPE). Se prevé la aplicación de disposiciones específicas a los Estados miembros de la zona del euro (artículo I-15 1).

Con arreglo al artículo III-177 y al artículo III-178, la política económica de la Unión se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes. Las políticas económicas de los Estados miembros deberán contribuir a la realización de los objetivos de la Unión. La política económica deberá respetar el principio de una economía de mercado abierta a la libre competencia.

En el artículo III-179 y como ya sucede actualmente, los Estados miembros considerarán sus políticas económicas una cuestión de interés común. Las grandes orientaciones de las políticas económicas son el eslabón central de la coordinación.

²⁷ Como las demás presidencias de las formaciones de los Consejos de Ministros, a excepción de la de Asuntos Exteriores

Las grandes orientaciones de las políticas económicas

El artículo III-179 de la Constitución contiene algunas novedades en lo que se refiere a las orientaciones generales de las políticas económicas:

- la Comisión podrá transmitir directamente una advertencia a un Estado miembro cuya política económica contradiga las OGPE o suponga un riesgo para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria (en la actualidad, debe dirigírsela al Consejo, a quien le corresponde decidir);
- cuando el Consejo de Ministros transmita recomendaciones a un Estado miembro, este último no participará en la votación.

El procedimiento relativo a los déficits excesivos

Por lo que respecta al procedimiento relativo a los déficits excesivos, el artículo III-184 del Tratado Constitucional introduce modificaciones que refuerzan el papel de la Comisión y la gobernanza económica en un punto tan controvertido como el del procedimiento del déficit excesivo

Cuando la Comisión considere que existe un déficit excesivo en un Estado miembro o que hay riesgo de que se produzca, puede dirigir inmediatamente una advertencia al Estado (artículo III-184 apartado 5). En la actualidad, la Comisión sólo puede dirigir una recomendación al Consejo, el cual decide advertir al Estado miembro. También, se refuerza el papel de la Comisión ya que la decisión del Consejo relativa a la existencia de un déficit excesivo se basa en una propuesta de la Comisión. El Consejo no tomará en cuenta el voto del Estado miembro implicado. También se aplicará la mayoría cualificada que establece la Constitución y la mayoría cualificada ya no equivaldrá a los dos tercios de los Estados miembros tal como prevé el Tratado CE, sino a la mayoría cualificada ordinaria, es decir, el 55% de los Estados miembros de la zona del euro, que representen al menos el 65% de la población de esta zona.

En el Protocolo sobre el procedimiento en cuanto los déficits excesivos se recogen las disposiciones complementarias, pero además la Constitución establece que una Ley europea del Consejo (aprobada por unanimidad y con previa consulta al Parlamento y al BCE) establecerá las medidas adecuadas en sustitución de dicho Protocolo.

EL EUROGRUPO

La Constitución en los artículos III-194 a III-196, establece un régimen específico aplicable únicamente a los Estados miembros de la zona del euro. Estos Estados podrán tomar medidas para reforzar la coordinación y la supervisión de su disciplina presupuestaria y elaborar orientaciones más concretas para sus políticas económicas, procurando que estas orientaciones sean plenamente compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión.

El Consejo puede decidir, únicamente con el voto de los Estados miembros de la zona del euro, es decir, sin la participación en la votación de los demás Estados miembros (artículo III-194 2). Las decisiones que puede tomar el Eurogrupo son:

- las medidas para reforzar la coordinación y la supervisión de la disciplina presupuestaria;
- las orientaciones de política económica para la zona del euro y las medidas para garantizar su supervisión;
- las posiciones comunes en el seno de las instituciones y las conferencias financieras internacionales (III-196 1);
- las medidas que garanticen una representación unificada en el seno de estas instituciones y conferencias(III-196 2).

Esto es un gran avance, pues además de formalizar el Eurogrupo, evita el problema que se puede dar con la ampliación a 25 (o en futuras ampliaciones), en que el Eurogrupo formado por 12 Estados sobre los 25 del conjunto de la Unión representados en el Consejo, se encuentre en minoría. En el caso de la incorporación de nuevos miembros a la zona del euro, el pleno del Consejo deberá tomar una decisión, siempre con la recomendación previa del Eurogrupo que habrá decidido por mayoría cualificada.

Las modalidades de las reuniones de los ministros cuyos Estados pertenecen al euro, se establecen en el Protocolo del Eurogrupo. Así se formaliza, que los Estados miembros cuya moneda es el euro, mantengan reuniones de carácter informal (artículo 1 del Protocolo del Eurogrupo) y lo que es muy importante desde el punto de vista operativo y funcional, es que los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el

euro erigirán un Presidente para dos años y medio, por mayoría de dichos Estados miembros (artículo 2 del Protocolo del Eurogrupo).

CONCLUSIONES

Aunque en el inicio ya hemos apuntado los escasos cambios sobre la gobernanza económica que se dan en la Constitución Europea, si que hay un cierto avance en el mecanismo de gobernanza, en especial en aquellos aspectos del euro en que en el sistema actual se funciona con acuerdos funcionales derivados de los Tratados, que con la Constitución se formalizan.

Esencialmente los cambios en el mecanismo de gobernanza pivotan en torno la gobernanza de la política monetaria y el euro, y se extienden a los aspectos de las decisiones sobre el procedimiento de déficit público excesivo. Es decir, se avanza en los mecanismos de toma de decisiones que pertenecen ya al campo competencial de las políticas de la Unión. Por el contrario, se avanza poco en la coordinación de las políticas económicas, cuyas competencias pertenecen a los Estados miembros.

Por lo que respecta a las disposiciones financieras el procedimiento presupuestario se perfecciona y cambia sustancialmente.