

III REUNION DE ASESORES LEGALES DE BANCA CENTRAL

"LA INDEPENDENCIA DE LOS BANCOS CENTRALES

DE LA UNION EUROPEA: REQUISITOS LEGALES"

III Reunión de Asesores Legales de Banca Central

México, 26 a 28 agosto 1998

Fernando Conlledo Lantero

Letrado Mayor

Banco de España

México, D.F., agosto de 1998

I. INTRODUCCION

El proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM), diseñado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) adoptado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, en el que participan los Estados integrantes de la Comunidad Europea es, a pesar de las dificultades y vicisitudes experimentadas, prácticamente una realidad que comenzará a desarrollar sus principales efectos el próximo 1 de enero de 1999.

La UEM se asienta sobre la creación de una moneda común -el euro- que sustituirá a las unidades monetarias nacionales existentes en la actualidad. A fin de preservar el valor de esa moneda común, y con el objetivo estatutario primordial de mantener la estabilidad de precios, se crea un entramado institucional formado por un organismo supranacional de nueva creación -el Banco Central Europeo (BCE)- y por los bancos centrales de cada Estado miembro, pasando todos ellos a formar conjuntamente el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

A dicho Sistema, carente de personalidad jurídica diferenciada de la de cada uno de sus miembros, se le atribuyen determinadas funciones básicas, orientadas al antes mencionado objetivo primordial de mantener la estabilidad de los precios, consagrado en el artículo 105.1 del TUE, dentro de las cuales debe destacarse la de definir y ejecutar la política monetaria.⁽¹⁾

Para alcanzar el objetivo de la estabilidad de precios y para el pleno desarrollo de sus funciones, se ha dotado de independencia al SEBC. Ello implica, que no sólo el Banco Central Europeo -cuyo régimen jurídico se encuentra regulado en el articulado del TUE y en un Protocolo anejo al mismo en el que se contienen los Estatutos del SEBC (en adelante, los Estatutos)-, sino también todos y cada uno de los bancos centrales nacionales de los Estados que adopten la moneda única deberán ser independientes.

El objeto de este trabajo es precisamente analizar las condiciones que, especialmente en materia de independencia, han debido ser observadas por las legislaciones de los Estados miembros, para que sus bancos centrales respectivos reunieran los requisitos legales necesarios para participar plenamente en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

II. EL PROCESO DE CONVERGENCIA LEGAL

El cumplimiento de los requisitos legales en materia de independencia de los bancos centrales nacionales, constituye la pieza esencial del proceso institucional que conlleva la UEM. Dicho proceso ha implicado en todos los casos, -si bien en distinto grado en función del punto de partida del marco jurídico de cada banco central nacional-, la modificación de las legislaciones nacionales relativas a los bancos centrales nacionales a fin de adaptarlas a los criterios contenidos en el TUE.

En el artículo 108 del TUE, se ha insertado un mandato expreso de compatibilidad de las legislaciones nacionales en virtud del cual:

"A más tardar en la fecha de constitución del SEBC, cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los estatutos de su banco central nacional, sea compatible con el presente Tratado y con los Estatutos del SEBC".

Puede observarse, que dentro de este precepto, cobra especial relevancia la adaptación de la legislación específica aplicable a los bancos centrales nacionales, en cuanto son parte esencial del esquema de funcionamiento diseñado a través de la figura del SEBC.

Es de destacar también, que al cumplimiento de lo dispuesto en este artículo se le dota de especiales consecuencias jurídicas, dado que la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro con el artículo 107 TUE que luego analizaremos y el 108 del TUE antes transcrito, se eleva en el artículo 109 J del TUE a requisito necesario para determinar si un Estado miembro en cuestión reúne las condiciones para acceder a la moneda única, junto con los demás criterios de convergencia económica (sobre inflación, déficits públicos, etc.)⁰. De ahí que por guardar un cierto paralelismo con estos últimos, este requisito ha recibido el nombre de criterio de convergencia legal.

Conviene poner de relieve que en esta materia ha sido decisiva la aportación del Instituto Monetario Europeo (IME), precursor del propio Banco Central Europeo, que no sólo en el informe de marzo de 1998, tenido en cuenta en la decisión recientemente adoptada sobre los Estados que reúnen las condiciones para la adopción de la moneda única⁰, sino en sus informes previos (años 1995, 1996 y 1997) ha modulado el criterio de la convergencia legal, estableciendo una serie de principios que han constituido la guía de los legisladores de los Estados miembros en su labor de adaptación de las normativas nacionales.

De igual modo, debe tenerse en cuenta los criterios contenidos en las opiniones emitidas por el IME en relación a las preceptivas consultas sobre los proyectos normativos nacionales formuladas por los Estados miembros.⁰

Por ello, en las líneas siguientes centraremos nuestro análisis en los requisitos legales que han de cumplir los bancos centrales nacionales en materia de independencia, no sólo a la luz de las disposiciones comunitarias vigentes, sino también de los aspectos legales contenidos en el Informe de Convergencia del Instituto Monetario Europeo de marzo de 1998.⁰

III. LA INDEPENDENCIA: MARCO LEGAL

Podemos decir, que desde un punto de vista económico constituye un tema relativamente pacífico el de la relación entre los éxitos a nivel macroeconómico de un Estado, y muy en especial en el del control de la inflación, con la existencia de un banco central dotado de independencia. No es de extrañar pues, que el proyecto de UEM que tiene a Alemania como uno de sus ejes principales, se haya modelado en sus aspectos institucionales sobre la estructura del Bundesbank, que como es conocido representa uno de los ejemplos de banco central independiente con mejores resultados duraderos en materia de estabilidad de precios. Además, la estructura federal de Alemania ha constituido igualmente un punto de referencia para articular el SEBC, en el que se encuentran elementos de naturaleza federal, con un centro decisor, el BCE, y unos elementos periféricos, los bancos centrales nacionales, ejecutores de esas decisiones.

En cuanto a la definición de lo que se entiende por independencia, el TUE, como es habitual en la mayoría de las legislaciones, no define el concepto de independencia, ni formula declaración alguna en que se utilice expresamente este término. El mismo únicamente aparece mencionado como título o epígrafe en el que se contiene el artículo 7 de los Estatutos del SEBC.

Por ello, y como no podía ser de otra forma, el marco legal en el que se manifiesta la independencia del SEBC se articula principalmente a través de una serie de disposiciones recogidas en el TUE, muy en especial la de su artículo 107, así como las del artículo 14.2. de los Estatutos. Partiendo de esta base legal el IME, en línea con los criterios doctrinales al uso, ha clasificado la independencia en institucional, funcional, financiera y personal.

En el presente trabajo analizaremos estas facetas de la independencia, distinguiendo entre aquellos requisitos aplicables a los bancos centrales como entes jurídicos y los que se refieren a los miembros de sus órganos rectores, en particular a los gobernadores.

IV. REQUISITOS LEGALES APLICABLES A LOS BANCOS CENTRALES NACIONALES

1. La independencia institucional

El núcleo central de la independencia lo constituye la llamada independencia institucional, que se refiere a la del propio banco central como ente jurídico, por contraposición a la llamada independencia personal, atribuible a los miembros de los órganos rectores de los bancos centrales y muy en especial a su gobernador como máximo responsable de estas instituciones.

En primer lugar, debemos señalar que la independencia institucional exige que el organismo encargado de la política monetaria esté revestido de personalidad jurídica separada de cualquier otra institución o administración, lo cual es un requisito que se cumple, sin excepción, en todos los bancos centrales de la Unión Europea, por lo que obviamente no ha sido recogido como tal en la normativa comunitaria.

El precepto básico en materia de independencia institucional viene contenido en el artículo 107 del TUE, reproducido a su vez en el artículo 7 de los Estatutos, según el cual:

"En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que le asignan el presente Tratado y los Estatutos del SEBC, ni el BCE ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones".

La primera observación que suscita este precepto, es que la independencia sólo se predica en el ámbito de los bancos centrales nacionales respecto de las funciones propias del SEBC recogidas en el artículo 105.2. del TUE antes transcrito, por lo que en aquellas otras competencias que desarrollen los bancos centrales el TUE no impone su ejercicio independiente, al considerarlas ajenas al SEBC.⁰

Este sería por ejemplo el caso de las funciones de supervisión e inspección de las entidades de crédito que ejercen algunos bancos centrales, como es el caso del Banco de España, respecto de las cuales el nuevo marco jurídico comunitario no supone, por consiguiente, la necesidad de acometer reformas legales en el ámbito nacional.

Entrando ya en la literalidad del artículo 107 se observa como principal característica, que el mismo sitúa la independencia en un doble plano: el supranacional o comunitario y el nacional, refiriéndose a dos tipos diferentes de sujetos. Por un lado, se encuentran los destinatarios potenciales de la influencia, -el BCE y los bancos centrales nacionales-, y por otro, los sujetos activos de esa influencia, básicamente cualquier institución de gobierno supranacional o nacional. Ofrece por consiguiente el precepto un amplio campo de juego, al recoger los diferentes ángulos de aproximación a esta cuestión, al prohibirse no sólo la influencia de una institución supranacional al BCE, o de un gobierno a su banco central nacional, sino también, por ejemplo, de un gobierno nacional al BCE.

Por otro lado, el precepto define un rasgo esencial del estatuto jurídico del BCE y de los bancos centrales nacionales, consistente en ser instituciones exoneradas jurídicamente de la obligación de atender las directrices de las autoridades y poderes políticos. Pero no se detiene aquí el constituyente comunitario, sino que además impide que el SEBC, en el ejercicio de sus funciones, se dirija voluntariamente a dichos poderes y autoridades solicitando instrucciones.

En definitiva, los anteriores elementos expresan la ausencia total de subordinación del SEBC a cualquier autoridad, lo cual constituye el núcleo esencial del concepto de independencia.

Finalmente, y como cláusula de cierre, la norma contiene un mandato expreso, dirigido a autoridades y poderes que potencialmente pueden verse tentadas de ejercitar influencia sobre el SEBC, al prohibirles expresamente cualquier actuación destinada a menoscabar su independencia.

Como hemos señalado con anterioridad, los informes de convergencia del IME han calificado este requisito como de independencia institucional, entendiendo que el mismo abarca cualquier tipo de influencia externa.

Más allá de esta consideración, el IME, en su labor interpretativa ha estimado que determinadas prácticas y previsiones legales, generalmente extraídas de las legislaciones aplicables a determinados bancos centrales, son contrarias a la independencia institucional. Los criterios proporcionados por el Instituto en esta materia han servido

de orientación a los legisladores nacionales, que de esta manera han podido conocer de antemano los parámetros que emplearía el IME -y por coherencia la Comisión- en el informe final (marzo de 1998) que serviría de base para evaluar si la legislación del banco central de un Estado miembro cumpliría el requisito de convergencia legal, en virtud del artículo 108 del TUE a que nos hemos referido con anterioridad.

Por otro lado, estos criterios conservarán sin duda su vigencia para el futuro, dado que también servirán de "listón mínimo" para los Estados miembros que en los próximos años deseen adoptar la moneda única, y, por consiguiente, deban someterse al examen de convergencia legal, ya superado por los once Estados miembros que adoptarán la moneda única desde el 1.1.1999.

Los criterios a que nos venimos refiriendo son los siguientes:

1.1. Derecho a dar instrucciones a un banco central nacional

Se trata de la forma más intensa de actuación respecto de un banco central, al suplir e imponerse la voluntad de un tercero, normalmente el gobierno de la nación, sobre la propia voluntad de los órganos de gobierno naturales de aquél. En este sentido, difiere de las medidas consistentes en un derecho de veto o un diferimiento de las decisiones adoptadas por un banco central nacional, en las que la voluntad del banco central logra expresarse de forma autónoma.

El ejemplo paradigmático de este tipo de previsiones legales, venía constituido por el artículo 26 de los Estatutos del Nederlandsche Bank de 1948, en virtud del cual el Ministro de Finanzas podía dar las instrucciones precisas al correspondiente órgano rector del Banco, a fin de coordinar su actuación con la política monetaria y financiera del Gobierno holandés. Sin embargo, y como contrapeso a la intensa facultad del Gobierno, se permitía expresamente un derecho de discrepancia pública del Consejo de Gobierno del Nederlandsche Bank, debiendo de publicarse en la Gaceta Oficial las objeciones del Banco y la decisión motivada del Gobierno, salvo que dicha publicación fuera considerada contraria al interés nacional por este último.

1.2. Facultad de aprobar, suspender o diferir la aplicación de las decisiones de un banco central nacional.

Se contienen esta sede tres tipos de facultades gubernamentales, que tienen en común el constituir una injerencia en el ejercicio de las funciones de un banco central, y por consiguiente un menoscabo de su independencia. Las tres facultades mencionadas -aprobar, suspender, diferir- suponen una cierta graduación de la injerencia, encontrándose ordenadas de mayor a menor intensidad. Todas ellas son facultades que se encontraban vigentes en los ordenamientos jurídicos aplicables a determinados bancos centrales nacionales. Las dos últimas llaman poderosamente la atención, dado que las discrepancias dan lugar a un juego de relaciones entre el gobierno y el banco central con posibles consecuencias, y potencialmente con un impacto, caso de existir publicidad, en la opinión pública y los mercados.

La facultad de suspender los actos de un banco central se encontraba recogida en el ordenamiento jurídico italiano (artículo 114 de la ley codificada sobre bancos de emisión de 28 de abril de 1910) hoy ya modificada por el Decreto Legislativo de 10 de marzo de 1998.

En cuanto a la facultad legal de diferir las decisiones de un banco central, el ejemplo más notorio lo proporcionaba la legislación aplicable al Bundesbank cuyo último inciso del artículo 13.2. de su Ley preveía que los miembros del gobierno federal alemán que asistieran a las reuniones del Consejo del Banco Central estaban facultados para diferir las decisiones del Banco por un período de hasta dos semanas. Sin embargo, esta facultad no fue jamás utilizada por el gobierno alemán por lo que puede decirse que la independencia efectiva de que ha gozado el Bundesbank, ha sido en la práctica superior a lo que su propio marco legal reflejaba.⁰

1.3. Facultad de vetar las decisiones por razones de legalidad

Consiste en la facultad que ostenta el gobierno, o un representante del mismo destacado en el propio banco central (Comisario del Gobierno), de vetar sus decisiones, no por razones de oportunidad, sino de mera legalidad. Se trata de un mecanismo de injerencia de mayor sutileza que los anteriores, y que sin embargo revela una dosis importante de tutela sobre el banco central en una materia, la legal, en la que además cabe presuponer que el propio banco central contará con la experiencia y los medios personales y materiales suficientes para valorar si sus proyectos de decisiones son ajustadas o no a derecho.

Por otro lado, esta cautela se revela especialmente innecesaria, ya que hay que tener en cuenta que, también en el caso de bancos centrales independientes, sus actos son recurribles por las personas afectadas, gozando de la tutela judicial, unánimemente reconocida en todos los países de la órbita europea.⁰

1.4. Facultad de participar en los órganos rectores de un banco central nacional con derecho a voto

La situación objetada consiste en la participación de cualquier tipo de autoridades políticas -bien sean gubernamentales como es más frecuente, bien sean parlamentarias como era el caso de algún país como Suecia-, en los órganos de gobierno de los bancos centrales nacionales, siempre que ostenten el derecho de voto en materias relacionadas con las funciones del SEBC. Tal posibilidad resulta categóricamente rechazada, independientemente de que dichas autoridades dispongan de una capacidad de voto limitada para aprobar o bloquear un acuerdo, o que el propio gobernador esté revestido de especiales facultades para hacer valer su criterio en los órganos de gobierno del banco central.

Debe observarse sin embargo, a sensu contrario, que la mera participación, tanto como miembros permanentes de los órganos rectores o como asistentes ocasionales, en las deliberaciones de los órganos de gobierno del banco central no ha sido objetada en los informes de convergencia del IME.

Incluso es frecuente, que el derecho de participación pueda venir acompañado de la facultad de proponer mociones para su deliberación y voto por el órgano de gobierno del banco central.⁰

Podría argumentarse que esta facultad supone el establecimiento de un mecanismo de influencia en la agenda del banco central, al obligarle no sólo a incluir determinados asuntos en el orden del día de sus reuniones para ser objeto de sus deliberaciones, sino también a que deba procederse necesariamente a una votación sobre los mismos, exigiendo por consiguiente, un posicionamiento expreso de los miembros del órgano rector.

Sin embargo, también puede considerarse como una manifestación del diálogo posible y necesario que debe existir entre las autoridades políticas y el Banco Central.

Por otro lado, un argumento a esgrimir desde el punto de vista legal en contra de las objeciones sobre la compatibilidad de este tipo de previsiones legales, es el de que la facultad reseñada existe respecto del propio BCE en el artículo 109 B.1 del TUE, en virtud del cual se faculta al presidente del Consejo y a un miembro de la Comisión a participar sin derecho a voto en las reuniones del Consejo de Gobierno de aquél, teniendo el primero de ellos derecho a presentar mociones para su deliberación. Paralelamente, el apartado 2. de este mismo artículo prevé que se invite 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 nuestra parte, entendemos que cualquiera que sea la valoración que merezca este mecanismo desde el punto de vista conceptual, en la práctica esta facultad ha de tener un juego escaso en los bancos centrales nacionales dado el traslado del centro de decisiones al BCE como consecuencia de la cesión de soberanía en materia monetaria que supone la UEM.

A mayor abundamiento, conviene recordar que el Gobernador de un banco central nacional participa a título personal como miembro del Consejo de Gobierno del BCE, y no como representante de su banco central nacional, lo cual implica, a nuestro juicio, que las decisiones que en un caso hipotético adoptasen los órganos rectores de sus bancos centrales, ya sea en virtud de una moción presentada por las autoridades políticas que ostenten esa facultad, o a iniciativa del propio órgano de gobierno según sus reglas internas de funcionamiento, no vincularían al gobernador en cuanto miembro de los órganos rectores del BCE. En este sentido, los órganos rectores de los bancos centrales nacionales asumirán en las materias propias del SEBC, una función eminentemente deliberante y en su caso asesora del gobernador.⁰

1.5. Obligación de consulta previa sobre las decisiones de los bancos centrales nacionales

Se señala en el Informe de Convergencia de 1998 (pág 309) que, "una obligación estatutaria explícita que imponga a un BCN el deber de consultar a las autoridades políticas proporcionaría un mecanismo formal para asegurar que sus puntos de vista puedan influir en la decisión final, siendo por lo tanto incompatible con el Tratado y los Estatutos".

Resulta evidente, que una obligación como la descrita anteriormente supone una clara mediatización de un banco central, al situarse más allá del diálogo que necesariamente habrá de existir con el Gobierno, como responsable de la política económica en un contexto nacional.

Sin embargo, conviene poner de relieve que en la UEM el diálogo con las autoridades económicas, se sitúa en el plano supranacional de la Unión Europea, y no en el plano nacional, por lo que será el BCE quien ostente la competencia para mantenerlo tal como se prescribe en el artículo 109 B del Tratado y 15.3. de los Estatutos del SEBC.⁰

Lo dicho anteriormente no obsta, para que exista un diálogo entre los bancos centrales nacionales y sus respectivas autoridades políticas, siempre que, tal como se señala en el Informe de Convergencia del IME (pág 310):

"- de ello no resulte una interferencia 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 aquél, y

- se observen los requisitos de confidencialidad derivados de las disposiciones de los Estatutos".

Por último, el mencionado diálogo con las autoridades políticas, la presentación al público de la política monetaria y la actuación transparente de los responsables de la política monetaria constituyen la otra cara de la moneda de la independencia, por lo que no es descartable que en el futuro se siga debatiendo y profundizando sobre estas cuestiones.

2. Independencia funcional

Bajo esta rúbrica, se entiende la atribución de una capacidad de decisión propia de las autoridades monetarias para la consecución de sus objetivos estatutarios.

Respecto de estos últimos, el IME ha hecho especial hincapié en que los estatutos no dejen lugar a duda de que en la tercera fase de la UEM los bancos centrales nacionales operarán en el marco de los objetivos contenidos en el artículo 105.1. del TUE, cuyo elemento central es el del mantenimiento de la estabilidad de precios.⁰

3. Independencia financiera

El IME refleja en este punto la necesidad de que los bancos centrales nacionales se encuentren en una posición que les permita disponer por sí mismos de los medios materiales necesarios para garantizar el cumplimiento apropiado de sus funciones. Ello no obsta, sin embargo, para que sus cuentas deban ser aprobadas por una autoridad externa a los mismos, dado que esto no es sino un reflejo de la responsabilidad de los bancos centrales nacionales respecto de sus propietarios. Tampoco es un obstáculo que sus presupuestos deban ser aprobados por el Gobierno o el Parlamento respectivo.

Conviene señalar por otro lado, que uno de los aspectos claves de la independencia financiera es el de la prohibición de financiación del banco central al gobierno, tanto mediante préstamos, como mediante la adquisición directa de deuda pública en los mercados primarios. Hay que señalar, que este aspecto no ha sido abordado en el Informe de Convergencia como un aspecto de la independencia necesario para acceder a la tercera fase de la UEM.

La razón estriba en que dicha prohibición se contempla en el artículo 104 del TUE como un aspecto de coordinación de las políticas económicas, que debía ser asegurado legislativamente por los Estados miembros antes del inicio de la segunda fase de la UEM que comenzaba el 1.1.1994 (vid. ant. 109 E.2 y 3 del TUE), como una medida de previa de salud de las finanzas públicas.⁰

V. DISPOSICIONES APLICABLES A LOS GOBERNADORES

DE LOS BANCOS CENTRALES NACIONALES:

LA INDEPENDENCIA PERSONAL

El estatuto de independencia de los bancos centrales nacionales se completa en el TUE con determinadas disposiciones aplicables a sus gobernadores, recibiendo este requisito el nombre de independencia personal. Su fundamento en el contexto del SEBC estriba, sin duda, en que los gobernadores de los bancos centrales son miembros del supremo órgano rector del BCE, el Consejo de Gobierno⁰, por lo que la independencia del SEBC requiere que los elementos personales del máximo órgano de gobierno del BCE gocen de independencia respecto de las autoridades políticas y hasta de su propio banco central, como hemos visto con anterioridad.

1. Duración mínima del mandato de los gobernadores

Las normas básicas en materia de independencia personal se encuentran contenidas en el artículo 14.2. de los Estatutos del SEBC. Su primer párrafo establece una duración mínima del mandato de los gobernadores de cinco años. De este modo se pretende dotar al cargo de una estabilidad temporal suficiente, al fijarse un período de duración superior al ciclo electoral de la mayoría de los sistemas políticos europeos cuyos mandatos parlamentarios no suelen exceder de cuatro años.

No obstante, el mandato mínimo fijado por este precepto ha sido criticado por su escasa duración. En apoyo de un período de superior duración ha sido citado en Europa el caso de los miembros del directorio del Deutsche Bundesbank, cuyo mandato es de ocho años. Fuera de la Unión Europea, merece ser destacado el caso de la Reserva Federal, en la que los miembros del Consejo de Gobernadores (Board of Governors) tienen fijado un mandato de catorce años, aún cuando en la práctica no resulte agotado por voluntad de los propios altos cargos, al dimitir sus miembros a fin de ocupar otras posiciones tanto en el sector público como privado. Por su parte, los miembros del Comité Ejecutivo del BCE tendrán un mandato de ocho años, salvo los nombrados inicialmente en el momento de la constitución de aquel organismo, y respecto de los cuales el artículo 50 de los Estatutos del SEBC faculta para que, con el objeto de permitir su renovación escalonada, sean nombrados por períodos inferiores, teniendo en todo caso el primer vicepresidente un mandato de cuatro años.⁰

2. Otros aspectos relacionados con la duración de los mandatos

Se apuntan a continuación una serie de situaciones susceptibles de plantear su compatibilidad con el criterio de duración mínima de los mandatos.

a) Una situación que puede ser susceptible de análisis a la luz del criterio de duración mínima de los mandatos, es la que se produce en Italia, donde concurre la circunstancia de que la legislación nacional no prevé duración alguna para el cargo de gobernador. Esta clase de provisiones se ha considerado compatible con el artículo 14.2, siempre que el gobernador no pueda ser cesado discrecionalmente por las autoridades políticas.

b) Otro aspecto que merece ser mencionado, es el de la relación de la renovabilidad o no del mandato del gobernador con la independencia personal. Así, podría considerarse que la no renovabilidad refuerza la independencia, al eliminar la posible influencia que el deseo de ser reelegido para el cargo -decisión que han de tomar las autoridades políticas- pueda tener en la actuación del gobernador.

Por otro lado, no sólo desde el punto de vista de la eficacia, sino también de la independencia, es conveniente que la citada no renovabilidad sea complementada con mandatos relativamente largos, a fin de que los gobernadores y los restantes miembros de los órganos rectores dispongan de un período suficiente para desarrollar las funciones encomendadas.

En todo caso, hay que señalar que las disposiciones comunitarias no contienen ninguna previsión al respecto, por lo que no existe ningún obstáculo para que las legislaciones nacionales dispongan la renovabilidad de los mandatos de los miembros de sus órganos rectores.

c) Otra cuestión planteada, es la de la compatibilidad con la duración mínima de los mandatos de aquellas provisiones que establecen que, en caso de cese de un gobernador o de cualquier miembro de un órgano rector, su sustituto sea designado por el resto del mandato original del sustituido. Esto implica, que el mandato del nuevo miembro es susceptible de ser inferior al período mínimo de cinco años establecido en el artículo 14.2. de los Estatutos.

Analizado este aspecto específico por el IME en el Informe de Convergencia de 1998, se ha estimado que este tipo de preceptos no son incompatibles con el requisito de independencia, al perseguir simplemente "asegurar el ritmo preestablecido de sustituciones en dichos órganos", fortaleciendo en este sentido la independencia colectiva de los mismos. No obstante y en evitación de dudas, el IME recomienda que todos los estatutos de los bancos centrales nacionales aseguren que siempre, y en todo caso, todos los miembros de los órganos rectores tengan un mandato de igual duración.⁰

d) Un tema distinto a considerar, sería el de la compatibilidad del nombramiento inicial para un cargo de una persona, que por estar próxima a la edad de retiro o jubilación establecida en los estatutos de su banco central nacional, se ve impedida de agotar el mandato mínimo de cinco años previsto en el artículo 14.2. de los Estatutos. Veámoslo con un ejemplo: la normativa interna de un banco prevé una edad de jubilación de 70 años para los miembros de sus órganos rectores, entonces ¿sería lícito nombrar para el cargo a una persona de 68 años de edad? Una primera aproximación basada en la literalidad del precepto, abonaría una respuesta contraria a la validez jurídica de tal nombramiento, puesto que ya "ab initio" no existiría posibilidad alguna de agotar el mandato mínimo.

Sin embargo, una interpretación teleológica del precepto examinado lleva, en nuestra opinión, a una solución contraria. En efecto, si lo que persigue el mismo es la independencia personal del miembro del órgano rector, no cabe sino afirmar que quizá no sea posible encontrar persona más independiente de las autoridades políticas que aquella cuyo horizonte próximo sea el del retiro de la vida profesional activa.

e) Finalmente, una de las cuestiones que se ha aceptado en las reflexiones del IME, es la de los llamados nombramientos escalonados, cuya finalidad general no es otra que la de permitir la renovación parcial de los órganos de gobierno de nuevo cuño, a fin de dotar a la institución de la continuidad necesaria, favoreciendo por lo demás la integración de nuevas personas y quizá nuevas ideas, con personas de acreditada experiencia no sólo en las materias propias de la competencia de un banco central nacional, sino también en la propia institución. Téngase en cuenta además que este tipo de disposiciones se suelen aplicar como señala el IME "por una sola vez y para siempre".⁰

3. Causas de cese de los gobernadores

El segundo párrafo del artículo 14.2. refuerza la estabilidad en el cargo de los gobernadores, al impedir cualquier revocación de sus mandatos no basada en una justa causa.⁰

La imposibilidad de revocar "ad nutum" el mandato de los gobernadores es un elemento clave de la independencia, cuyo objetivo primordial no es otro que el de impedir que un gobierno descontento con las políticas desarrolladas por el banco central se vea facultado legalmente para sustituir a su gobernador.

En el TUE, se refuerzan las garantías para estos casos, al situar el cese de un gobernador de un banco central nacional, expresamente bajo la tutela del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, es decir en la órbita comunitaria, estando legitimados para recurrir la decisión de cese, no sólo el propio gobernador afectado, sino también el BCE, a través de su Consejo de Gobierno (art. 14.2., último párrafo de los Estatutos del SEBC).

Por nuestra parte, entendemos que con esta disposición, se está protegiendo la independencia, no sólo del banco central nacional, sino especialmente del propio BCE, como eje del SEBC, al velar porque la inestabilidad de un gobernador en su banco central de origen no se traslade al Consejo de Gobierno del BCE.

4. Salvaguardia contra los conflictos de intereses

Se señala en los informes de Convergencia que los miembros de los órganos rectores, no deberán ejercer funciones que puedan entrar en conflicto con las desarrolladas en sus bancos centrales nacionales y de este modo menoscabar su independencia. El informe del IME se limita a una declaración genérica en la línea indicada, sin mencionar criterios específicos en esta materia.

VI. EXTENSION AL RESTO DE MIEMBROS DE LOS ORGANOS RECTORES DE LOS BANCOS CENTRALES NACIONALES DE LOS REQUISITOS DE INDEPENDENCIA PERSONAL DE LOS GOBERNADORES

A pesar de que el artículo 14.2. de los Estatutos se refiere de modo expreso únicamente a los gobernadores de los bancos centrales nacionales, el IME en sus diferentes informes ha extendido los requisitos de independencia personal antes considerados, a los restantes miembros de sus órganos rectores con competencia en las materias relacionadas con las funciones del SEBC. Dicha aplicación tiene su base principalmente en que el artículo 107 del TUE, y su correlativo artículo 7 de los Estatutos se refieren expresamente a los miembros de los órganos rectores de los bancos centrales nacionales, y no sólo a los gobernadores.

Adicionalmente, justifica el IME esta interpretación en los casos de aquellos bancos centrales nacionales en que el Gobernador sea un "primus inter pares" en el órgano rector de su banco central, y especialmente en los supuestos en que uno de estos miembros deba sustituir al Gobernador en el Consejo de Gobierno del BCE, cuando se vea impedido de ejercitar su voto durante un período prolongado, como por ejemplo en caso de enfermedad, tal como se prevé en el artículo 10.2. de los Estatutos.⁰

VII. VALORACION DE LOS REQUISITOS LEGALES SOBRE INDEPENDENCIA

Como hemos visto anteriormente, la normativa comunitaria contiene una serie de criterios mínimos que han de respetar las legislaciones de los bancos centrales nacionales en materia de independencia.

A la hora de valorar su contenido cabe señalar lo siguiente:

- En primer lugar, el objetivo del ejercicio de convergencia legal no ha sido en ningún momento armonizar las legislaciones de los bancos centrales nacionales para así llegar a un modelo de banco central común, para lo que no existía base legal en el TUE, sino simplemente el eliminar aquellas inconsistencias de las legislaciones que pudieran perjudicar el funcionamiento independiente del sistema⁰.

- En segundo lugar, se observa que buena parte de los requisitos legales impuestos derivan de las legislaciones de algunos bancos centrales, que de este modo han visto sus criterios legales nacionales elevados a nivel comunitario. Igualmente cabe señalar que existen otro tipo de disposiciones complementarias en materia de independencia (retribuciones, profesionalidad, no renovabilidad de los mandatos, etc...) que se encuentran previstas en las normativas de determinados bancos centrales. Entendemos que este tipo de previsiones redundará finalmente también en beneficio del propio SEBC.

- En tercer lugar, debemos tomar nota de que la normativa comunitaria ha sido más estricta con el BCE, imponiéndole unos requisitos de mayor rigor que a los bancos centrales nacionales, como hemos visto a lo largo de los apartados anteriores en determinadas materias (mandato de ocho años, sin posibilidad de renovación, etc.).

La razón de este régimen de mayor intensidad estriba sin duda, en el papel fundamental a desarrollar por el BCE, como eje del SEBC, ostentando en el desarrollo de las funciones encomendadas al mismo una posición de jerarquía sobre los bancos centrales nacionales, que actuarán en las funciones encomendadas al SEBC como instrumentos ejecutores de las decisiones adoptadas por aquél. Así lo reflejan los Estatutos del SEBC, y muy en especial su artículo 14.3. en virtud del cual "los bancos centrales nacionales serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para

garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE y exigirá que se le remita toda la información pertinente".

VIII. CONCLUSION

Del análisis anterior estimamos, que el marco jurídico-institucional diseñado, unido al carácter supranacional del BCE, que lo aleja de la posible influencia inmediata de un gobierno concreto a la que puede verse sometida de ordinario un banco central nacional, y sobre todo la voluntad política expresada en el TUE y ratificada por los líderes políticos que han dado definitivamente luz verde al proyecto de UEM, auguran el desarrollo por el SEBC de sus funciones, y muy en especial de la política monetaria, de manera independiente.