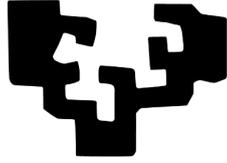


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ZUZENBIDE
FAKULTATEA
FACULTAD
DE DERECHO

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Derecho

LA GOBERNANZA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO: HACIA UNA MAYOR LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

Trabajo realizado por Gabriela Aceña Pérez de Heredia

Dirigido por Mikel Díez Sarasola

Curso 2023-2024

RESUMEN

En el presente trabajo se aborda el papel del Banco Central Europeo (BCE) dentro de la Unión Europea (UE) como institución clave en la formulación y ejecución de la política monetaria en la eurozona. El análisis se centra en cómo la estructura organizativa y funcional del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) plantea desafíos para garantizar su legitimidad democrática dentro del marco del modelo de Democracia constitucional predominante en la UE. Se hará especial alusión a su independencia, otorgada por las leyes, en la búsqueda de su principal objetivo: la estabilidad de precios. Sin embargo, esta independencia plantea interrogantes en relación a la transparencia de su actuación y a los mecanismos existentes de control democrático. Posteriormente, se analizará una sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán (TFC) que aborda la cuestión de legitimidad democrática en el seno del BCE, proporcionando una perspectiva legal y jurisprudencial al estudio. Finalmente, se hará una reflexión sobre la legitimidad democrática del BCE, considerando su importante papel en el contexto europeo.

Palabras clave: Unión Europea, Banco Central Europeo, legitimidad democrática, independencia, transparencia, mecanismos de rendición de cuentas.

ABSTRACT

This paper addresses the role of the European Central Bank (ECB) within the European Union (EU) as a key institution in the formulation and conduct of monetary policy in the euro area. The analysis focuses on how the organisational and functional structure of the ECB and the European System of Central Banks (ESCB) poses challenges to ensuring its democratic legitimacy within the framework of the prevailing constitutional democracy model in the EU. Particular reference will be made to its statutory independence in pursuit of its primary objective of price stability. However, this independence raises questions regarding the transparency of its actions and the existing mechanisms of democratic control. This will be followed by an analysis of a ruling of the German Federal Constitutional Court (FCC) that addresses the question of democratic legitimacy within the ECB, providing a legal and jurisprudential perspective to the study. Finally, a reflection will be made on the democratic legitimacy of the ECB, considering its important role in the European context.

Keywords: European Union, European Central Bank, democratic legitimacy, independence, transparency, accountability mechanisms.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA**
 1. Legitimidad democrática.
 2. Análisis de la legitimidad democrática de los distintos órganos de la Unión Europea.
- III. BANCO CENTRAL EUROPEO: FUNCIONES Y MARCO INSTITUCIONAL**
 1. Entre Pasado y Presente: El Viaje del Banco Central Europeo a lo Largo de los Años.
 2. Composición y funcionamiento del Banco Central Europeo.
 3. Objetivos del BCE dentro de la Unión Europea.
- IV. LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**
 1. Posición jurídica del BCE.
 2. Marco teórico y tipos de independencia en el seno del BCE.
- V. GOBERNANZA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO**
 1. Proceso de selección de los miembros.
 2. Mecanismos para la toma de decisiones en el BCE y transparencia de las mismas.
 3. Mecanismos de rendición de cuentas.
- VI. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN Y SU IMPACTO EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL BCE**
 1. Contexto jurídico y fáctico de la sentencia.

2. ¿Ha incumplido el Banco Central Europeo lo establecido en el artículo 123 del TFUE?
3. ¿Ha ido más allá de las competencias que tiene atribuidas el guardián de la eurozona dictando políticas económicas y no sólo monetarias?
4. La sentencia del constitucional alemán como una crítica a la legitimidad democrática del BCE.

VII. CONCLUSIONES

VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se ha consolidado como un bastión de integración política y económica en un mundo cada vez más globalizado. Desde su sede en Fráncfort, el Banco Central Europeo (BCE), formado por un entramado horizontal en el que participan los bancos centrales nacionales en torno al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), desempeña un papel crucial como institución financiera clave, encargada de la formulación y ejecución de la política monetaria en la eurozona.

El principal objetivo de la institución radica en establecer una política antiinflacionista, esto es, en proteger la estabilidad de los precios. Para ello, se ha determinado indispensable su independencia, dejando la política monetaria en manos de un ente independiente tanto de los gobiernos nacionales como del gobierno comunitario. Lo cierto es que, la singularidad del Banco Central Europeo radica en el grado notable de autonomía que le otorgan las leyes, un privilegio que pocos bancos centrales en el ámbito global disfrutaban. Sin embargo, esta autonomía, lejos de ser una fortaleza exclusiva, se presenta ambivalente. Por un lado, confiere al BCE una flexibilidad sin precedentes en la formulación y ejecución de políticas monetarias, permitiéndole actuar con independencia tanto de los gobiernos nacionales como del gobierno comunitario. Por otro lado, esta autonomía ha suscitado un gran debate en torno a las garantías necesarias para salvaguardar la legitimidad democrática en el seno de la Unión Europea.

El problema se manifiesta en la estructura organizativa y funcional tanto del Banco Central Europeo como del Sistema Europeo de Bancos Centrales. El análisis en curso parte de una premisa fundamental: en el marco del modelo de Democracia constitucional predominante en todos los países que componen la Unión Europea, resulta cuestionable que existan ámbitos de decisiones colectivas con notables implicaciones políticas y redistributivas sin contar con las necesarias condiciones de legitimidad democrática.

En este sentido, el propósito del presente trabajo es determinar a partir de las características fundamentales del Banco Central Europeo, su grado de legitimidad democrática, y en su caso, los grados de déficit democrático con los que cuenta. En este sentido, analizaremos cómo esta institución adolece de una falta de transparencia de sus decisiones y de los debidos mecanismos de control democrático.

La autonomía otorgada al BCE se justifica en ciertas doctrinas económicas que argumentan que una banca central es más efectiva en la búsqueda de la estabilidad monetaria y la lucha contra la inflación cuando goza de autonomía. Sin embargo, es crucial reconocer que la eficacia en la búsqueda de sus objetivos antiinflacionarios no debe socavar el principio democrático que debe regir toda institución pública. Conciliar la eficacia del banco central en la lucha contra la inflación con los mecanismos de control democrático sigue siendo un desafío dentro del marco de la Unión Europea.

En el contexto europeo, la cuestión de la legitimidad democrática del BCE se presenta como uno de los desafíos más importantes. Además, se analizará la relevancia de una sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán que aborda específicamente esta falta de legitimidad democrática del BCE, añadiendo una perspectiva legal y jurisprudencial al estudio. Tras examinar detalladamente la gobernanza del BCE, se ofrecerá una reflexión sobre su grado de legitimidad democrática.

II. DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

A fin de abordar esta cuestión y de ofrecer una idea clara y concisa sobre lo que este concepto de democracia representa, conviene recordar una serie de palabras que Abraham Lincoln recitó en su famoso discurso de Gettysburg en 1863, dejando claro ya entonces lo que esta palabra significa: *“Del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”*. En este sentido, si atendemos al origen griego de la palabra, "demos", que significa pueblo, y "kratos", que significa gobierno, podríamos definir de manera estricta la democracia como el gobierno del pueblo.

Esta noción es exactamente lo que ha distinguido a las Comunidades Europeas de otras organizaciones internacionales, y es que ya el Tribunal de Justicia¹ de la Unión Europea, afirmó que el proceso de la integración europea *“contempla a los pueblos”* y les convoca a participar en el mismo mediante *“la creación de órganos”* en los que los pueblos están llamados a colaborar. Desde los años sesenta, se hablaría ya de una “Comunidad de pueblos y de Estados” con legitimidad democrática reconocida. Esta última se ha reflejado como innegable, al tratarse de una aspiración ampliamente querida por los pueblos europeos

¹Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (1963). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos, asunto 26/62. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (1964). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, asunto 6/64.

democráticos, a la que se unió la voluntad de los Estados.² Sin embargo, dicha democracia que ha caracterizado a la Unión Europea y que tanto se ha ensalzado, deviene cuestionable.

1. Legitimidad democrática.

Al encontrarnos en el seno de la Unión Europea, nos referiremos más bien a legitimidad democrática, definiéndose con carácter general, como la “*cualidad referida al consentimiento y presencia de la ciudadanía de los Estados miembros en la creación y las decisiones de la UE*”³. Cuando hablamos de legitimidad democrática, nos encontramos con tres variantes de la misma: legitimidad procedimental, eficacia de la legitimidad y legitimidad social. En relación a la primera, se refiere a los métodos de selección y elección de los principales actores políticos, así como a la transparencia interna y el nivel de burocratización de los mismos. Es decir, en la medida en que haya una participación más directa de la ciudadanía en estos procesos de selección y una mayor transparencia hacia la misma por parte de estos cargos públicos, habrá mayor legitimidad procedimental. Por lo que respecta a la segunda, esta trata sobre la eficacia de la organización política, en este caso de la Unión Europea, en relación a la obtención de determinados resultados políticos, dirigidos a satisfacer los distintos intereses de los ciudadanos, es decir, hasta qué punto se está dando una respuesta eficaz a las inquietudes que manifiestan los europeos. El tercer tipo hace alusión al sentimiento de pertenencia a una comunidad política por parte de los ciudadanos, aspecto que resulta fundamental en aras de que dicha organización y toda la normativa que de la misma emane, sea respetada por parte de quienes la conforman, ya que si no hay dicho sentimiento de pertenencia, la eficacia de la organización política resultaría nula⁴.

Es más, la legitimidad democrática, desde un punto de vista de la democracia liberal, no estriba únicamente en la existencia de las tres variantes mencionadas, sino que es de naturaleza imprescindible la presencia de los valores fundamentales de la democracia, como son la libertad y la autonomía de los ciudadanos. Es importante reconocer que las democracias constitucionales liberales suelen adoptar el modelo de democracia representativa, donde los ciudadanos y ciudadanas encargan a sus representantes las funciones de gobierno y de ejercicio de poder sobre la base de un vínculo de confianza. En este sentido, es en ese vínculo representativo donde hay que examinar las cuestiones atinentes

²Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Pág 49.

³Rae, R. A. E.-. (s. f.-b). legitimidad democrática. *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico - Real Academia Española*.

⁴ Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 85. Págs 85-112.

a la legitimidad democrática, ya que en ocasiones ese vínculo se puede distorsionar entre el representante y el representado⁵.

Somos conocedores de que en cualquier organización política como es la Unión Europea, existen una serie de instituciones que son las encargadas de establecer dicha legitimidad democrática, al representar las mismas a los individuos, así como sus intereses, mediante los resultados políticos que tienen lugar. Para ello, resulta indispensable establecer una clara separación de poderes y contrapesos institucionales que faciliten la adopción de decisiones políticas equilibradas. Esto implica la necesidad de ciertos mecanismos de control político y legal de dichas instituciones y de las personas que las conforman, a fin de examinar tanto el trabajo que realizan como la legitimidad de sus acciones. Estaríamos hablando aquí por tanto, de un rendimiento de cuentas horizontal, esto es, de ciertas restricciones establecidas a los funcionarios públicos en el desempeño de su actividad. También existe un rendimiento de cuentas vertical que responsabiliza a dichos actores políticos frente a la ciudadanía a través de elecciones, que por supuesto, han de ser transparentes. Por tanto, estos procesos de rendición de cuentas se refieren al establecimiento de determinados mecanismos que obliguen a los políticos y burócratas a que informen y justifiquen a la opinión pública sobre cada una de las decisiones que adoptan, así como la posibilidad de que estos actores puedan ser sancionados por su comportamiento. Cuanto más institucionalizados estén los procesos de rendimientos de cuentas, habrá mayor legitimidad democrática y mayor eficacia del sistema político⁶.

2. Análisis de la legitimidad democrática de los distintos órganos de la Unión Europea.

Partiendo de lo mencionado en el apartado anterior, donde hemos elaborado un marco teórico sobre lo que viene a ser la legitimidad democrática, procederemos a analizar cómo se articula la misma en líneas generales en el ámbito de la Unión Europea, al igual que en las principales instituciones que la conforman.

Partimos del artículo segundo del TUE⁷ que dice así: *“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y*

⁵ Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 85. Págs 85-112.

⁶ Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 85. Págs 85-112.

⁷ El Tratado de la Unión Europea (TUE) es uno de los tratados principales de la Unión Europea (UE), junto con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Conforman la base del Derecho de la UE estableciendo la finalidad y la gobernanza de sus instituciones centrales.

respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres". Por tanto, podríamos decir que tanto la Unión como sus Estados miembros se comprometen con el principio de la democracia. Aún así, si atendemos únicamente a esta disposición, la democracia parece carecer de una relevancia particular y simplemente se limita a representar uno de los valores sobre los que se fundamenta la Unión y que además, es común a los Estados miembros.⁸ De suerte que con el objeto de practicar un análisis más exhaustivo de esta cuestión, repararemos en el título segundo de dicho tratado, que como su nombre indica, contiene disposiciones sobre los principios democráticos. En este sentido, el artículo 10 del TUE establece lo siguiente: “ *1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa. 2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos. 3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos. 4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.*” A este respecto, la Unión Europea es una democracia representativa, en la que los ciudadanos de los Estados miembros están directamente representados en el Parlamento Europeo, mediante elecciones cada cinco años por sufragio universal directo, esto es, en principio, los ciudadanos tenemos derecho a participar en la vida democrática de la Unión eligiendo a nuestros representantes en el Parlamento Europeo.

Además, estamos también representados indirectamente en el Consejo Europeo por el Presidente del Gobierno de cada país y en el Consejo por un miembro del Gobierno de cada Estado. A su vez, como individuos que participamos en organizaciones socioeconómicas, nuestros intereses están indirectamente plasmados en el Comité Económico y Social europeo, o como vecinos de municipios y regiones, estas organizaciones territoriales también pueden hacer llegar esos intereses específicos ante el sistema de decisiones de la Unión a través del Comité de las Regiones. Por añadidura, esta organización política expone cauces

⁸ Mangiameli, Stelio. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Año 19. Núm. 37. Enero-Junio/2022. Pág 20.

de participación de la ciudadanía de la UE, como son los “libros verdes” de consulta abierta a la ciudadanía y los “libros blancos” que sintetizan nuestras posiciones y las opciones de la Comisión. Igualmente, en virtud del artículo 11.4 del TUE, *“un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.”* Dicho en otras palabras, se prevé la posibilidad de la presentación de una iniciativa legislativa ciudadana ante la Comisión. Por último, mediante la disposición duodécima de dicho pacto, se refuerza el papel de los parlamentos nacionales en el seno de la Unión, al constituir éstos la máxima representación de la soberanía nacional de los ciudadanos de los Estados miembros, dotándolos de mayor participación y control democrático. Cabe hacer mención al artículo 21 del TUE, ya que también queda reflejado el compromiso democrático en cuestión, en relación a la acción exterior de la Unión y fundamenta una política de condicionamiento de la cooperación de la UE con terceros Estados.⁹

De ahí que, si solamente tomamos en consideración lo expuesto en las líneas anteriores, estimamos que estamos ante una organización que actúa en plena consonancia con los preceptos característicos y propios de una democracia. La cuestión radica en que en la adopción de decisiones por parte de la UE se observan ciertas deficiencias democráticas que entran en contradicción con la firmeza de los principios y valores establecidos en los tratados constitutivos, dando lugar al llamado déficit democrático de la Unión Europea. Es decir, tienen lugar situaciones en la que las instituciones y sus procedimientos de toma de decisiones no observan los estándares al uso de lo que se considera una democracia plena. En el caso de la Unión Europea, se refiere a una percepción de inaccesibilidad o falta de representación del ciudadano de a pie con respecto a las instituciones de la UE, una sensación de que existe una brecha entre los poderes de esas instituciones y una percepción de incapacidad de los ciudadanos para influir en las decisiones de dichas instituciones.¹⁰ Asimismo, cabe destacar que el Parlamento Europeo, no es una cámara legislativa al uso, de hecho, no cuenta siquiera con derecho de iniciativa legislativa, privilegio que recae

⁹ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Págs 53-54.

¹⁰ Déficit democrático - EUR-Lex. (s. f.-b).

exclusivamente en la Comisión, otorgándole el monopolio de dicha facultad. En consecuencia, esta falta de democracia se observa de manera generalizada en toda la Unión Europea y en cada una de sus instituciones.

No obstante, hay una institución en particular que nos llama especialmente la atención, tanto por las competencias políticas que posee como por algunas de sus características de gobernanza, las cuales plantean significativos interrogantes sobre su legitimidad política y democrática. Nos referimos al seno del Banco Central Europeo, punto en el que nos enfocaremos de ahora en adelante.

III. BANCO CENTRAL EUROPEO: FUNCIONES Y MARCO INSTITUCIONAL

1. Entre Pasado y Presente: El Viaje del Banco Central Europeo a lo Largo de los Años.

Resulta innegable la constante inquietud manifestada por los diversos países europeos a lo largo del tiempo, en aras de establecer una cooperación que tuviera como propósito principal la gestión conjunta de sus intereses económicos y comerciales. Esta aspiración se remonta a los inicios de lo que hoy día conocemos como la Unión Europea. No obstante, el origen de la conciencia de llevar a cabo una unión monetaria, suscita debate y controversia. En el presente trabajo, nos remontaremos al célebre Plan Marshall no como precedente de esta institución, sino como un evento que puso de manifiesto la necesidad y los posibles beneficios que una integración europea podría ofrecer, especialmente en el ámbito económico.

La economía europea de la segunda posguerra se basaba en la autarquía y en el trueque, y la situación de penuria era tal que los EEUU temían que dicha mitad occidental pudiese caer en manos comunistas, esto es, bajo el control de la URSS. En consecuencia, el Secretario de Estado norteamericano George Marshall, presentó el “Plan de Reconstrucción Europea” en junio de 1947. El general Marshall sugería la necesidad de un acuerdo entre los Estados europeos sobre sus necesidades de desarrollo y un programa que pusiera en marcha la economía europea, pero como bien manifestó este: *“la iniciativa debe venir de Europa”*. En este sentido, distintos países europeos decidieron gestionar en común la ayuda americana mediante la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) en abril de 1948. Inmediatamente, se observaron méritos reseñables y esta gestión en común de

las ayudas, enseñó a Europa occidental las posibilidades de su unión, tanto en el aspecto económico como en el político.¹¹

Posteriormente, en 1950, tuvo lugar la conocidísima declaración Schuman, donde ya este hizo referencia a que “*Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.*”¹² En otras palabras, ya se evidenciaba una alusión a la perspectiva de establecer una gestión monetaria compartida.

En el año 1957, se firmaron los Tratados de Roma. Las disposiciones dedicadas a la cooperación en las políticas económica y monetaria entre los Estados miembros, tanto en su formulación original como tras su modificación por el Acta Única Europea, resultaban muy breves y dejaban un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros en la conducción de dichas políticas. Asimismo, los “padres fundadores de Europa”¹³, no consideraron la posibilidad de establecer una moneda común, sino que se limitaron a la creación de una unión aduanera y de un mercado agrario común, dado que los países de la Comunidad Económica Europea participaban en el sistema monetario internacional conocido como el sistema Bretton Woods, el cual establecía un régimen de tipos de cambio fijos, que se mantuvieron relativamente estables hasta mediados de los sesenta.¹⁴

Aún así, la regulación de los acuerdos adoptados en Roma, constituyó un cimiento para la articulación de un mecanismo denominado “serpiente monetaria”, que fue el antecedente del Sistema Monetario Europeo. Se trataba en ambos casos de mecanismos de cooperación monetaria que permitieron limitar el alcance y la intensidad de las variaciones de los tipos de cambio entre las distintas monedas comunitarias desde los años setenta. Estos mecanismos de cooperación monetaria tuvieron un efecto muy beneficioso sobre el funcionamiento del mercado interior, ya que la estabilidad de los tipos de cambio favorecieron el comercio internacional¹⁵.

En los años setenta, se hizo un primer proyecto de unión monetaria, teniendo como base el Informe Werner, pero fracasó. En consecuencia, en 1989, el Consejo Europeo encargó a un

¹¹Martín, A. M., & Nogueras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Págs 30-31.

¹² *Declaración de Schuman (mayo de 1950) | Unión Europea*. (s. f.). European Union.

¹³ Entre 1948-1957 tuvo lugar el nacimiento de las Comunidades Europeas. Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi y Paul-Henri Spaak son los llamados «Padres de Europa».

¹⁴ Scheller, H. K. (2004). *The European Central Bank: History, Role and Functions*. Págs 15-18.

¹⁵ Martín, A. M., & Nogueras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Págs 336-336.

Comité de Expertos presidido por Jacques Delors la preparación de un informe para la realización de una Unión Económica y Monetaria por etapas: proponía que la unión económica y monetaria se alcanzase en tres “fases que marcaran una evolución mesurada pero progresiva”¹⁶. Las fechas para dar marcha a dicho proyecto, fueron acordadas por el Consejo Europeo que se celebró en Madrid en junio de ese mismo año. De esta manera, se dió lugar a las tres fases previamente establecidas para cumplir con el objetivo de la ya mencionada alianza económica.

La primera fase se inició el 1 de julio de 1990, quedando anuladas todas las restricciones a la circulación de capital entre los Estados miembros. Las fases segunda y tercera de la Unión Económica y Monetaria (UEM) requerían una reforma de los Tratados constitutivos, la cual tuvo lugar con la ratificación del Tratado de Maastricht.¹⁷ Podemos afirmar que el paso definitivo hacia la unión monetaria en el proceso europeo de integración se dio con dicho tratado, esto es, con el Tratado de Maastricht de 1992. Dicho tratado, profundizó en la integración monetaria y sentó las bases para una política monetaria común europea, entre ellas los cambios institucionales que debían hacerse, así como las determinadas condiciones que debían cumplir los Estados miembros de la Unión Europea que deseaban alcanzar la moneda única en un futuro próximo. Dicho en pocas palabras, es el que determinó la necesidad del BCE para hacerse cargo del Euro y de la Eurozona¹⁸.

La segunda etapa se inició el 1 de enero de 1994 e implicaba la adopción de planes de convergencia destinados a garantizar la estabilidad económica de los países que participarían en la futura moneda común. Desde el punto de vista institucional, se creó el Instituto Monetario Europeo (IME), como un organismo transitorio encargado de llevar a cabo los trabajos preparatorios de la tercera fase de la UEM y poner las bases para la creación del anhelado Banco Central Europeo (BCE).¹⁹

La tercera y última fase, comenzó el 1 de enero de 1999 y trajo consigo la fijación definitiva de los tipos de cambio de las monedas de los Estados que participaron desde su inicio en la fase definitiva de la unión monetaria. Esta etapa se caracteriza por la introducción de una moneda común para todos estos países: el euro. A partir del 1 de enero de 2002, el euro

¹⁶ Scheller, H. K. (2004). *The European Central Bank: History, Role and Functions*. Pág 21.

¹⁷ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Págs 336-336.

¹⁸ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 43.

¹⁹ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Págs 336-336.

reemplazó a las monedas nacionales de los primeros doce países que participaron en este proceso, y el Banco Central Europeo asumió la responsabilidad de dirigir la política monetaria única de la zona del euro.²⁰

Y así, tras varias décadas, culminó el proceso de integración monetaria, dando inicio al extenso recorrido delineado por el artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que dice así: *"El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales constituirán el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). 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"*. De este modo, se inició lo que hoy en día reconocemos como el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

2. Composición y funcionamiento del Banco Central Europeo.

Antes de nada, cabe mencionar que la creación del BCE encuentra su fundamento en la asunción europea de la política monetaria y para ello, la presente institución viene regulada jurídicamente, por un lado, en los artículos 127 a 133 y 282 a 284 del TFUE y por el otro lado, en un Protocolo anexo a dicho tratado "sobre los Estatutos del SEBC y del BCE". Podríamos hablar del BCE como la única institución en el seno de la Unión que cuenta con una estructura federal. Esto se debe a la estructura del mismo, que no tiene parecido alguno con cualquier modelo de Banco Central conocido hasta la fecha.²¹

Desde una perspectiva monetaria, el BCE viene inmerso en un conjunto institucional más amplio, en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), y como bien indica su nombre, se trata de un entramado institucional sin personalidad jurídica propia, formado por los Bancos Centrales de los Estados Miembros y por el propio BCE. En este sentido, nos encontraríamos ante la presencia del Banco Central Europeo junto a los 27 Bancos Centrales nacionales, cada uno dotado de la correspondiente personalidad jurídica. Surge, pues, la interrogante: ¿Cuál es el propósito detrás de esta red institucional, comúnmente denominada Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)? La respuesta, en su simplicidad, radica en el establecimiento de una vinculación entre estas entidades con el propósito de orquestrar la

²⁰ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Págs 336-336.

²¹ González, G. M. (2012). El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo. Dialnet. Pág 621.

política monetaria del sistema. ¿De qué manera, entonces, se lleva a cabo esta interacción entre ellos?²²

Se establecen dos principios fundamentales de relación entre el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales nacionales. Por un lado, está el principio jerárquico, donde el BCE, como guardián del euro, se sitúa en la cúspide. Es el ente responsable de dirigir y proporcionar directrices en materia monetaria a los bancos de los Estados miembros, cuya actuación deben respetar de forma obligatoria. Por otro lado, se encuentra el principio de descentralización. De acuerdo con el artículo 12.1 del Protocolo²³ previamente mencionado, se establece que "*el BCE recurrirá a los bancos centrales nacionales para ejecutar las operaciones que corresponden a las funciones del SEBC.*" Esta ejecución tiene un límite previsto en el mismo artículo, y es que no se podrá en ningún caso, exceder de las competencias asignadas a los órganos del BCE.²⁴ Por tanto, el SEBC busca combinar la centralización en la toma de decisiones sobre la política monetaria con la descentralización en su implementación, mediante la participación de los Bancos Centrales Nacionales. Es por ello que, realmente, dado que los órganos del BCE también actúan como los órganos del SEBC, no se realizará una distinción entre ambos en el análisis de su estructura, al constituir ambos las dos caras de una misma moneda.²⁵

Conforme a ello, hablaremos sobre los dos órganos principales del BCE, que de acuerdo al artículo 9.3 del Estatuto²⁶, en consonancia con lo establecido en el primer párrafo de la disposición 129 del TFUE, los órganos rectores del BCE serán el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo.

A) El Consejo de Gobierno: Está conformado por los miembros del Comité Ejecutivo y por los Gobernadores de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que utilizan el euro como moneda²⁷. Es considerado el órgano primordial del Sistema Europeo de Bancos Centrales, ya que entre sus responsabilidades se encuentra la adopción de las "*orientaciones y decisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de*

²² González, G. M. (2012). El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo. Dialnet. Pág 622.

²³ Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

²⁴ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Tecnos.Pág 337.

²⁵ González, G. M. (2012). El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo. Dialnet. Pág 622.

²⁶ Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

²⁷ art 283.1 TFUE.

las funciones" del SEBC, así como la *"formulación de la política monetaria de la Unión"*²⁸. Se requiere que este órgano se reúna al menos diez veces al año, y las reuniones se llevan a cabo de manera confidencial, un aspecto que genera controversia y que será abordado más adelante.

- B) El Comité Ejecutivo: está integrado por un Presidente, un Vicepresidente y otros cuatro miembros, todos ellos con dedicación exclusiva. Son designados por un período de ocho años por el Consejo Europeo, seleccionados de entre personalidades con experiencia y reconocido prestigio profesional en asuntos monetarios o bancarios. Los poderes del Comité Ejecutivo abarcan la ejecución de la política monetaria conforme a las directrices y decisiones adoptadas por el Consejo de Gobierno. En este contexto, el Comité Ejecutivo emite las instrucciones pertinentes a los bancos centrales nacionales y se encarga de la preparación de las reuniones del Consejo de Gobierno, así como de la gestión ordinaria del BCE. Además, este órgano puede asumir funciones que le hayan sido delegadas por el Consejo de Gobierno.

Lo relacionado a los procesos de selección y en términos generales, a los mandatos designados para ambos órganos, se tratará más adelante, ya que merece especial atención, puesto que se plantea como un tema que suscita dudas acerca de la legitimidad democrática de la institución en cuestión.

Finalmente, existe un tercer órgano, que es el Consejo General, cuya relevancia es mínima. Resumidamente, las funciones del mismo se limitan en lo esencial a las tareas del antiguo Instituto Monetario Europeo²⁹ que deban seguir desempeñándose durante la tercera fase en relación con los Estados acogidos a una excepción³⁰. Conforme a lo previsto en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Consejo General será disuelto una vez que todos los Estados miembros de la UE hayan adoptado la moneda única.

²⁸ Art 12.1 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

²⁹ El IME fue una institución financiera de la Unión Europea, que operó entre 1994 y 1998 y se centró principalmente en el establecimiento del Sistema Europeo de Bancos Centrales, incluido el BCE y la nueva moneda.

³⁰ Art 43 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

3. Objetivos del BCE dentro de la Unión Europea.

Toda la actuación del órgano monetario de la Unión se desarrolla en base al objetivo primordial del mismo, que viene en los artículos 127.1 y 282.2 del TFUE: “*mantener la estabilidad de precios*”. Se puede decir que éste es el signo de identidad que preside las decisiones del BCE. Esta perspectiva encuentra su razón de ser en la experiencia histórica alemana, donde el Bundesbank, el banco central de Alemania, también tenía como principal función el control de la inflación. Esta orientación se remonta a la experiencia hiperinflacionista que Alemania enfrentó en los años 20 del siglo pasado, la cual tuvo graves repercusiones en la estabilidad política de la República de Weimar. La atribución al Bundesbank de la función de salvaguardar la moneda como prioridad sobre cualquier otra se considera una lección aprendida de esta experiencia histórica, y este enfoque se refleja en el BCE y en la configuración del euro como una moneda estable. Podríamos decir por tanto, que la influencia de la experiencia histórica alemana en la configuración del BCE y del euro destaca la importancia de mantener la estabilidad de precios como una prioridad fundamental para garantizar la estabilidad económica y política en la Unión Europea³¹.

El segundo objetivo, que debe desarrollarse sin perjuicio del primero, de tal manera que queda subordinado, es el apoyo a “*las políticas económicas generales en la Unión*”³².

Por último, actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia³³, es decir, favoreciendo una eficiente asignación de recursos y conforme a los principios establecidos en el artículo 119 del TFUE^{34,35}.

El objetivo primordial del Banco Central Europeo, que radica en mantener la estabilidad de precios, es el fundamento de la característica independencia de la institución. En este sentido, según parte de la doctrina económica que sustenta el diseño del Banco Central Europeo, la intervención política en las decisiones monetarias representa un riesgo para la economía. Esta visión advierte que los dirigentes políticos podrían buscar medidas que aumenten la inflación al recurrir al Banco Central para financiar déficits presupuestarios o implementar políticas

³¹ Carlos, V. P., & Yolanda, G. S. (2018, 20 diciembre). *El Banco Central Europeo, en el proceso de construcción de la UE: propuestas de reforma*.

³² Art 127.1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art 2 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

³³ Art 127.1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art 2 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

³⁴ Los principios son los siguientes: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable.

³⁵ Martín, A. M., & Noguera, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Pág 342.

expansionistas.³⁶ No obstante, esta noción de independencia, es de por sí ideológica y ha sido objeto de un escrutinio cada vez mayor. Esto nos puede llevar a pensar que esta supuesta autonomía, en lugar de promover la estabilidad económica, puede conducir a una falta de responsabilidad y transparencia. En consecuencia, en el próximo apartado analizaremos cómo se manifiesta esta independencia y, a partir de ahí, consideraremos sus posibles implicaciones en la propia legitimidad democrática de la institución en cuestión.

IV. LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

1. Posición jurídica del BCE.

Como bien se ha mencionado en el apartado anterior, la independencia del BCE se ha visto como el pilar esencial para la consecución de su objetivo primordial, consistente en mantener la estabilidad de precios y de su competencia exclusiva sobre la política monetaria y las funciones relacionadas con ésta en la zona del euro. Lo que se pretende es, por tanto, que la política antiinflacionista no se vea condicionada por la coyuntura política.³⁷ ¿Y qué es lo que se ha llevado a cabo para garantizar dicha pretensión? Pues bien, dotarlo de una excesiva rigidez normativa.

En este sentido, el BCE es una institución que además de encontrarse regulada en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), su funcionamiento viene recogido en el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, que ya hemos mencionado, y que se posiciona, nada más y nada menos, como un anexo al TUE. Esto es, se le está dotando de la misma posición jurídica que la de los propios Tratados, y quedaría por tanto, “constitucionalizado”³⁸.

Sin embargo, esta equiparación de la regulación del BCE con los tratados fundamentales de la Unión Europea plantea importantes cuestiones que merecen ser analizadas críticamente.

En primer lugar, la atribución de una posición jurídica tan privilegiada al BCE puede ser vista como un exceso en la autonomía y poder conferido a una institución supranacional. Si bien la independencia del BCE es crucial para garantizar la estabilidad financiera y monetaria en la

³⁶ González, G. M. (2012). El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo. Dialnet. Pág 624-625.

³⁷ Martín, A. M., & Nogueras, D. J. L. (2020). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Tecnos. Pág 354.

³⁸ González, G. M. (2012). El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo. Dialnet. Pág 625.

Eurozona, su constitucionalización podría conducir a una falta de rendición de cuentas y supervisión democrática adecuada, que efectivamente, tiene lugar, y posteriormente contemplaremos.

Asimismo, la “constitucionalización” del guardián monetario cuestiona el equilibrio de poderes dentro de la Unión Europea. Al otorgar al BCE un estatus similar al de los tratados fundamentales, se corre el riesgo de desequilibrar el sistema institucional de la UE y debilitar el principio de separación de poderes. Esto podría dar lugar a un deterioro de la legitimidad democrática de las decisiones del BCE mermando así la confianza pública en la institución.

En conclusión, podría argumentarse que la garantía de la independencia del Banco Central Europeo no necesariamente se logra mediante la concesión de un estatus jurídico tan elevado. De hecho, al constitucionalizar la institución a través de una regulación normativa tan rígida, se pone en entredicho su legitimidad democrática desde un principio. Esta independencia buscada, protegida por una rigidez normativa excesiva, se ve comprometida cuando la propia actividad del BCE se cuestiona.

2. Marco teórico y tipos de independencia en el seno del BCE.

Partiremos del Tratado de Maastricht de 1992, en cuyo artículo 107³⁹ ya se disponía que el BCE no podrá “*solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano*”. Asimismo, en esta misma disposición se establecía que “*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.*” Como resultado, ya desde dicho acuerdo, se derivan dos obligaciones fundamentales; por un lado, una prohibición que recae sobre la institución monetaria, de verse condicionada por influencias externas; y por el otro, la obligación de respetar dicho principio por el resto de actores políticos dentro del ámbito de la Unión.⁴⁰ En la actualidad, este doble compromiso, se recoge exactamente en los mismos términos, concretamente, en los artículos 130 y 282.3 del TFUE⁴¹. Además, ambas

³⁹ Art 107 Tratado de Maastricht 1992.

⁴⁰ Espinosa, E. T. (2007). El Banco Central Europeo. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(7). 2007. págs. 351-377.

⁴¹ Art 130, 282.3 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

normas centrales se ven completadas por otras disposiciones particulares que buscan reforzar aspectos concretos de dicha independencia⁴². En consecuencia, hablamos aquí de una independencia de carácter institucional, que se manifiesta en la ausencia de instrucciones externas, la personalidad jurídica propia del BCE y en una gran capacidad de decisión autónoma. Sin embargo, plantea una reflexión crucial: ¿Hasta qué punto la prohibición de recibir instrucciones se extiende efectivamente a todos los actores que podrían ejercer influencia sobre el BCE?⁴³

Aunque el tratado establece claramente la obligación del BCE de mantenerse libre de influencias políticas externas, surge la pregunta sobre las posibles influencias del sector privado, como grandes corporaciones financieras, grupos de interés o entidades extranjeras. ¿No podría verse comprometida la independencia del BCE si permite que intereses privados influyan en sus decisiones de política monetaria? En el mundo globalizado y altamente interconectado de hoy, donde los actores privados ejercen una gran influencia, no sería sorprendente que las políticas económicas del guardián del euro se vieran comprometidas por los intereses de las élites financieras que operan en la sombra. A menudo, a pesar de vivir en una democracia, la verdadera influencia reside en las decisiones que toman los individuos con poder. Por lo tanto, se vuelve imperativo ampliar la prohibición de recibir instrucciones para incluir a estos poderes privados, con el fin de salvaguardar la integridad y la autonomía del BCE.

Para continuar, hablaremos ahora de la llamada independencia funcional u operativa, que queda establecida por diversas disposiciones del Estatuto⁴⁴, dotando al BCE de todas las competencias y facultades necesarias para cumplir su objetivo primordial de mantener la estabilidad de precios. Esta radica en la capacidad de decisión autónoma del mismo, así como en la posibilidad de llevar a cabo todos sus actos y funciones sin necesidad de acudir a otras instituciones. Hay una coherencia entre esta independencia funcional en relación a la independencia institucional de la que antes hemos hablado, y se pone de manifiesto en la prohibición que redunda al BCE consistente en la no posibilidad de financiar la deuda pública de los Estados miembros, de tal manera, que no quede influenciado por los mismos.⁴⁵

⁴² Por el Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁴³ González, G. M. (2012). El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo. Pág 627.

⁴⁴ Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

⁴⁵ Scheller, H. K. (2004). The European Central Bank: History, Role and Functions. Págs 135-136.

Sin embargo, esta prohibición, recogida en el artículo 123 del TFUE, nos lleva a reflexionar sobre su verdadero alcance y utilidad en la práctica. El hecho de que el BCE no pueda conceder ningún tipo de crédito a ningún Estado miembro, significa marginarlos y poner en peligro la estabilidad económica de la Eurozona. Es cierto que el fin de esto es que el BCE no se vea influenciado por los gobiernos nacionales, pero resulta cuestionable que sea eficaz para conseguir su objetivo primordial. De hecho, en la práctica se ha demostrado que esta restricción resulta ineficaz, ya que se han adoptado acciones que, enmascaradas, permiten al banco central adquirir deuda pública, comprometiendo su transparencia.

Este es el caso de la famosa sentencia Gauweiler⁴⁶ (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la que el Tribunal Constitucional Alemán interpuso una cuestión prejudicial cuestionando la legalidad del programa Operaciones Monetarias de Compra (OMT) que había puesto en marcha el BCE. En virtud del mismo, el BCE anunciaba un programa con el cual un Estado miembro podría beneficiarse de una intervención de la institución en el mercado secundario de deuda, pero con la única y exclusiva finalidad de facilitar y asegurar el mantenimiento del canal de transmisión de la política monetaria.

Aunque el programa OMT nunca ha sido formalmente aprobado ni tampoco puesto en práctica, el BCE mostraba su voluntad de intervenir en el mercado secundario de deuda pública para frenar las operaciones especulativas que estaban forzando a algunos Estados miembros a situaciones críticas de liquidez⁴⁷.

La operación fue un éxito, pero al asumir el BCE una función cercana a la de un “prestamista de última instancia” de los Estados, algo que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prohíbe de forma tajante, surgieron inmediatamente dudas sobre la legalidad de la medida.⁴⁸

⁴⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015, Peter Gauweiler y Otros, asunto C-62/14.

⁴⁷ Sarmiento, D. La sentencia Gauweiler (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 57, 63-74.

⁴⁸ Sarmiento, D. La sentencia Gauweiler (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 57, 63-74.

El TJUE resolvió en favor del BCE, declarando la legalidad de dicho programa, bajo el argumento de que se trataba de una medida de política monetaria y no de política económica, por lo que sí que ostentaba de competencia para llevarlo a cabo⁴⁹.

No procederemos a valorar si se trata de una medida adecuada o no, pero sí que plantea interrogantes acerca de la transparencia de la institución monetaria. En realidad, estamos ante una forma encubierta de financiar deuda pública utilizando términos distintos para evitar vulnerar lo estipulado en los tratados. De tal manera que, esta independencia funcional además de generar incertidumbre sobre su eficacia, refleja una percepción de que el BCE actúa según su conveniencia, sin respetar completamente las disposiciones de los tratados como sucedió en este caso particular, y sin recibir ninguna reprimenda al respecto.

En resumen, esta financiación encubierta de deuda pública es un ejemplo de una actuación que puede llevarnos a cuestionar tanto la integridad del BCE como su alineación con los principios establecidos en los tratados. Esto sugiere que la falta de escrutinio efectivo sobre las acciones del BCE podría generar desconfianza en su capacidad para actuar de manera imparcial y conforme a su mandato legal.

Finalmente, hablaremos sobre la llamada independencia personal, que es la relativa a los miembros del BCE, que evidentemente, es necesaria para que todo el entramado de autonomía del que hemos hablado anteriormente funcione, porque no serviría de nada una independencia relativa a la institución en su conjunto si las personas que lo componen actuasen de acuerdo a intereses externos. En este sentido, son relevantes dos criterios: la duración del mandato y los procedimientos que rigen la destitución del mismo.⁵⁰

En relación al primero, se establece un mandato mínimo de cinco años, renovable, para los gobernadores de los Bancos Centrales Nacionales y un mandato de ocho años no renovable para los miembros del Comité Ejecutivo. En relación al segundo, de acuerdo a los artículos 11.4 y 14.2 de los Estatutos⁵¹, debe concurrir un carácter excepcional y grave de las causas que deben tener lugar para que estas personas sean separadas de sus cargos. En dichos casos, sólo el Consejo de Gobierno o el Comité Ejecutivo podrán solicitar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la separación obligatoria del cargo. Esto es, existe una falta de

⁴⁹ Sarmiento, D. La sentencia Gauweiler (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 57, 63-74.

⁵⁰ De Grauwe, P. (s. f.). *The political economy of monetary union*. RePEc: Research Papers In Economics.

⁵¹ Art 11.4 y 14.2 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

mecanismos democráticos para destituir a los miembros del patrón de la Eurozona, como podría ser, la intervención del Parlamento Europeo. Hemos de tomar en consideración que este último es quien reúne a los representantes electos y que son por tanto, responsables ante los ciudadanos, de tal manera que deberían gozar de capacidad de controlar, hecho que posteriormente contemplaremos; y, si es necesario, destituir a los funcionarios de una institución clave como es el BCE. Estamos nuevamente, ante un escenario de déficit democrático, lo que resulta paradójico, al buscarse mediante dicha independencia personal, que no actúen conforme a intereses personales. No obstante, la falta de un control adecuado de los mismos, a su vez, socava ese propósito. Esto se traduce en que los miembros de la institución monetaria europea, parecen gozar de una autonomía casi completa, lo que plantea interrogantes sobre la legitimidad de sus acciones y decisiones.

En aras de concluir la discusión sobre la independencia, resulta pertinente citar las perspicaces palabras de Martín Seco: "Lo cierto es que la independencia casi nunca existe, y cuando a una institución se la libera del poder democrático y del control de los ciudadanos, termina dependiendo de otros intereses y poderes mucho más bastardos".⁵²

V. GOBERNANZA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

En el transcurso de esta investigación, hemos examinado detenidamente el papel que desempeña y las características que definen al Banco Central Europeo en la gestión económica de la Eurozona. A continuación, nos adentraremos en un aspecto crucial y cuestionable en términos de transparencia: la gobernanza del BCE. ¿Cómo se eligen sus miembros y cómo se toman las decisiones? ¿Cómo se garantiza su transparencia? ¿Qué mecanismos existen para que el BCE rinda cuentas ante los órganos legislativos de la Unión Europea?

1. Proceso de selección de los miembros.

La elección de los miembros de los órganos de gobierno del Banco Central Europeo es compleja. De acuerdo al artículo 11.2 de los Estatutos⁵³, es pertinente que intervengan en dicho procedimiento de selección los Gobiernos de los Estados miembros, el Consejo de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo de Gobierno del Banco Central en el caso de

⁵² Ortiz, F. R. (2016). Las crisis trastocan el inmovilismo y ortodoxia del Banco Central Europeo. Cuadernos Europeos de Deusto, 54, 155.

⁵³ Art 11.2 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

elección del Comité Ejecutivo. Igualmente, se solicitan una serie de requisitos personales consistentes en que los elegidos para los cargos en los órganos de gobierno deben ser personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios.

A primera vista, este planteamiento parece revestir un atractivo significativo en términos de legitimidad democrática, pero lo cierto es que su aplicación efectiva podría desembocar en un resultado contrario al esperado.

Por un lado, el requisito que impone la necesidad de ser "*personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios*"⁵⁴, es ambiguo y subjetivo. No se define claramente qué constituye un "*reconocido prestigio*" o una "*experiencia profesional*", dejando por tanto, a discreción de los entes encargados de la selección, la interpretación de estos requisitos.⁵⁵

Por otra parte, la doctrina ha defendido que la pluralidad de organismos intervinientes en el nombramiento asegura tanto la calidad de la elección como el equilibrio de los diferentes intereses, al tiempo que evita el peligro de excesiva influencia política. Esto es, se estaría garantizando la neutralidad de los electos.⁵⁶

Sin embargo, hemos de partir de la premisa de que la noción de neutralidad técnica en términos de política monetaria, siempre encubre una posición ideológica determinada. Lo que se quiere decir con esto, es que toda acción, incluso la más técnica y aparentemente despolitizada, está inevitablemente impregnada de sesgos ideológicos. Esta cuestión nos lleva a pensar que la supuesta neutralidad técnica favorece a aquellos que abogan por políticas monetarias conservadoras, centradas en mantener la estabilidad de los precios y el control de la inflación, en detrimento de otras políticas económicas que podrían priorizar objetivos diferentes. Además, al exigir que los candidatos a los órganos de gobierno del BCE sean neutrales desde el punto de vista técnico, se corre el riesgo de excluir a personas que tienen posturas más ideológicas o que han abogado por políticas económicas específicas. Esto limita la diversidad de opiniones y enfoques en los órganos de gobierno del BCE, lo que a su vez puede afectar la calidad de las decisiones tomadas.⁵⁷

⁵⁴ Art 11.2 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁵⁵ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 131.

⁵⁶ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 131.

⁵⁷ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 132.

En resumen, lo que se plantea es que la supuesta neutralidad técnica en la política monetaria esconde una posición ideológica particular y puede llevar a la exclusión de voces disidentes, limitando así la diversidad de opiniones y la calidad de las decisiones en el ámbito del BCE.

2. Mecanismos para la toma de decisiones en el BCE y transparencia de las mismas.

Como ya se ha mencionado anteriormente, los órganos rectores del SEBC son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo⁵⁸, y mientras haya Estados miembros de la UE que no hayan adoptado la moneda única, existirá también el Consejo General⁵⁹. A continuación, analizaremos brevemente el procedimiento de votación formal que tiene lugar en los dos primeros, para luego centrarnos en cómo se manifiesta la transparencia de las distintas decisiones que se adoptan en los mismos.

En primer lugar, el Consejo de Gobierno, como máximo órgano rector, tiene la facultad de adoptar las decisiones más importantes y estratégicamente significativas para el Eurosistema. En este sentido, el sistema de votación es complejo y varía según el asunto a tratar. Generalmente, se aplica el principio de mayoría simple, lo que resalta la independencia del BCE y su rol como órgano integrador. Cada miembro del Consejo de Gobierno, incluidos los gobernadores de los bancos centrales nacionales, tiene un voto individual. En caso de empate, el presidente tiene el voto dirimente. Sin embargo, desde enero de 2015, los gobernadores se agrupan según criterios económicos, limitando el número máximo de votos a veintiuno.⁶⁰ Se requiere la presencia de dos tercios de los miembros para tomar decisiones, aunque en caso de no alcanzar este número, el presidente puede convocar una reunión extraordinaria donde se pueden tomar decisiones independientemente del quórum mencionado.⁶¹

Además, para ciertas decisiones financieras se utiliza un sistema de voto ponderado, donde el valor de los votos de los miembros del Consejo de Gobierno depende de la participación de sus bancos centrales nacionales en el capital del BCE. Los miembros del Comité Ejecutivo no participan en este sistema de voto.

⁵⁸ Art 9.3 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁵⁹ Art 45 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁶⁰ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Tecnos. Págs 338-339.

⁶¹ Scheller, H. K. (2004). The European Central Bank: History, Role and Functions. Pág 59.

En segundo lugar, en el seno del Comité Ejecutivo, las decisiones se determinan de acuerdo a lo previsto en el artículo 11.5 de los Estatutos⁶², es decir, todos los miembros del Comité Ejecutivo presentes en las sesiones tendrán derecho a voto; cada uno de ellos dispondrá, a tal fin, de un voto. Salvo disposición contraria, el Comité Ejecutivo decidirá por mayoría simple de los votos emitidos y en caso de empate, corresponderá al presidente el voto decisivo.

En realidad, el verdadero desafío no reside tanto en el proceso formal de votación en sí mismo, sino más bien en la opacidad que rodea la manera en que se llevan a cabo esas deliberaciones y se toman las decisiones. Aquí entra en juego el concepto de transparencia, que no se trata estrictamente del control democrático que existe sobre las distintas decisiones que se adoptan, sino que se centra en asegurar la credibilidad de estas ante los agentes económicos y políticos, tanto públicos como privados, mediante los adecuados mecanismos para justificar las decisiones tomadas.

En este sentido, la credibilidad del Banco Central Europeo no emana primordialmente de disposiciones legales específicas, a diferencia de lo que ocurre con los mecanismos estrictos de rendición de cuentas, que aunque escasamente, aparecen regulados jurídicamente. Más bien, en la perspectiva en que se plantea en la regulación europea, dicha credibilidad se basa en generar un clima de confianza del mercado internacional hacia las acciones del banco central, en relación a la capacidad del Banco Central Europeo para convencer de que el ejercicio de sus funciones irá destinado a salvaguardar el valor de la moneda. En resumen, podríamos afirmar que esta credibilidad se logra al eliminar cualquier sospecha de interferencias políticas en la formulación e implementación de la política monetaria. Por el contrario, si el control político interfiere en la gestión de la política monetaria, se socava el concepto de credibilidad que se espera del guardián monetario. A lo que hay que añadir, como ha insistido un sector de la doctrina, que la juventud del Banco Central Europeo obliga a que este ente deba construirse una reputación y, de esa forma, buscar su propia credibilidad entendida siempre como no interferencia de los poderes públicos.⁶³ A pesar de ello, la estrategia del BCE ha sido envolver su funcionamiento en un velo de secretismo casi absoluto, y ¿Cómo confiar en un organismo cuyas decisiones y deliberaciones se mantienen en el más absoluto misterio, incluso cuando afectan directamente a la economía de millones

⁶² Art 11.5 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁶³ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 110.

de personas? Así se establece en el artículo 23 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, que examinaremos detenidamente.

En primer lugar, en el apartado primero de dicho artículo⁶⁴, se establece que *“las deliberaciones de los órganos rectores del BCE y de todo comité o grupo por ellos creado serán confidenciales, salvo que el Consejo de Gobierno autorice al Presidente a publicar los resultados de las deliberaciones.”* Esto es, determina que las deliberaciones de los órganos rectores del Banco Central Europeo o de todo comité o grupo por ellos creado serán confidenciales, salvo que el Consejo de Gobierno autorice al Presidente a publicar los resultados de las deliberaciones. Una interpretación literal de esta disposición sugiere que no solo se limita el acceso del público a información crucial, sino que también restringe la capacidad de los propios órganos del BCE para decidir sobre la divulgación de sus conclusiones sin la aprobación del Consejo al Presidente.⁶⁵

En segundo lugar, el artículo 23.2⁶⁶ dice así: *“El acceso público a los documentos redactados o conservados por el BCE se regulará por una decisión del Consejo de Gobierno.”* En otros términos, no se prevé la necesidad de que sus actas sean públicas, siquiera cuando ya han transcurrido los acontecimientos objeto de análisis en el seno de los órganos del Banco Central Europeo y sus debates carecen, en el momento de hacerse públicos, de efecto directo sobre la política monetaria. Resulta por tanto, evidente, que la falta de acceso a estos documentos obstaculiza la comprensión completa de las decisiones del BCE y puede socavar la confianza en su funcionamiento⁶⁷.

En el tercer y último apartado del artículo que se está tratando, se refuerza dicha confidencialidad, al establecerse la posibilidad de extender la misma a cualquier documento proveniente del Banco Central Europeo que sea clasificado como reservado. Dicho de otra manera, este secretismo no se limita únicamente a las actas de los órganos decisores o consultivos, sino a todo documento que el Consejo de Gobierno a través de una circular administrativa determine como confidencial. Además, se dispone como norma general que deben transcurrir treinta años mínimo para que los documentos estén a disposición del

⁶⁴ Art 23.1 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 19 de febrero de 2004 por la que se adopta el Reglamento interno del Banco Central Europeo (BCE/2004/2).

⁶⁵ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 111.

⁶⁶ Art 23.2 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 19 de febrero de 2004 por la que se adopta el Reglamento interno del Banco Central Europeo (BCE/2004/2).

⁶⁷ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 111.

público, periodo que sólo puede acortarse si así lo deciden los órganos rectores⁶⁸. Esto nos da qué pensar en términos de credibilidad, porque, ¿Es simplemente esperar 30 años para acceder a los documentos del BCE una forma de añadirle un toque de misterio y emoción a la economía europea? No vamos a entrar en obtener una respuesta a dicha cuestión, pero lo que está claro es que tal práctica, más que generar intriga, socava los principios fundamentales de transparencia⁶⁹ y responsabilidad en la gestión financiera.

En esta línea, podemos afirmar que esta regulación basada en el secretismo y en la confidencialidad tanto del BCE como de sus actuaciones, cuenta con carácter excepcional, ya que la norma general que rige en el seno de la Unión Europea es la publicidad de todos sus documentos. De hecho, el artículo 15 del TFUE, concede el derecho a todo ciudadano de la Unión así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio en un Estado miembro, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con las limitaciones que determine el Consejo por motivos de interés público o privado. Es decir, aunque existe capacidad amplia por parte del Consejo para determinar las condiciones de accesibilidad a los documentos públicos, el principio general es de reconocer el derecho del interesado⁷⁰. Asimismo, en dicho artículo se hace alusión también a cuestiones como la publicidad de las sesiones del Parlamento Europeo y del Consejo o a cómo los mismos “*garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos*”⁷¹.

En efecto, tal y como hemos podido constatar, en el caso del Banco Central Europeo ocurre todo lo contrario, y no hay razón para pensar que se requiere un nivel mayor de confidencialidad en sus discusiones que en las que tienen lugar dentro de otras instituciones europeas, y hasta la fecha, tampoco el guardián de la eurozona ha ofrecido explicación alguna para justificar esta “extra-confidencialidad”.⁷² Hemos de tener en consideración el artículo 4 de la *Decisión del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2004, relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo*, en la que se versa sobre la denegación por parte del BCE del acceso a documentos cuya divulgación perjudique la protección del interés público⁷³; la intimidad y la integridad de la persona, en relación a la protección de los datos

⁶⁸ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 111.

⁶⁹ Art 15.1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁷⁰ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 114.

⁷¹ Art 15.3 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁷² Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 114.

⁷³ El interés público respecto de: confidencialidad de las deliberaciones de los órganos rectores del Banco Central Europeo: política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

personales; y la confidencialidad de la información protegida por el Derecho comunitario⁷⁴. Asimismo, se denegará la solicitud, salvo “*que su divulgación revista un interés público superior*”⁷⁵, de los intereses comerciales de personas físicas o jurídicas, incluida la propiedad intelectual; las actuaciones judiciales y el asesoramiento jurídico; y el objetivo de investigaciones inspecciones y auditorías⁷⁶. También se prohibirá el acceso a documentos que contengan opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno del Banco Central Europeo o con los bancos centrales nacionales, incluso después de adoptada la decisión, salvo que su divulgación revista un interés superior⁷⁷. Respecto a los documentos de terceros, el Banco Central Europeo consultará a éstos para determinar si es aplicable alguna de las excepciones anteriores, salvo que sea notorio que dicho documento deba o no deba divulgarse⁷⁸. Se prevé que cuando la excepción sea aplicable sólo a una parte del documento solicitado, la parte no alcanzada por la excepción puede ser divulgada⁷⁹. Finalmente, será el Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo el encargado de determinar cuándo una de estas excepciones justifican la denegación de la solicitud⁸⁰.

En consecuencia, cabe plantearnos que dicha credibilidad que se busca y que debería caracterizar al BCE, podría estar lejos de obtenerse. De hecho, en lugar de fortalecer la confianza, parece generarse una sensación contraria, que podría manifestarse en una falta de confianza generalizada en el mismo. La opacidad del BCE plantea interrogantes no solo sobre su credibilidad como institución independiente, sino que también plantea dudas en relación a la legitimidad democrática de sus decisiones. Esta falta de claridad en sus procedimientos podría resultar en la pérdida de confianza tanto del público como de los mercados financieros en la estabilidad de la Eurozona.

finanzas internas del Banco Central Europeo o de los bancos centrales nacionales; protección de la integridad de los billetes en euros; seguridad pública; relaciones financieras, monetarias o económicas internacionales.

⁷⁴ Art 4.1 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 4 de marzo de 2004 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3).

⁷⁵ Art 4.2 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 4 de marzo de 2004 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3).

⁷⁶ Art 4.2 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 4 de marzo de 2004 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3).

⁷⁷ Art 4.3 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 4 de marzo de 2004 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3).

⁷⁸ Art 4.4 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 4 de marzo de 2004 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3).

⁷⁹ Art 4.5 DECISIÓN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO de 4 de marzo de 2004 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2004/3).

⁸⁰ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 115.

3. Mecanismos de rendición de cuentas.

Como se ha mencionado anteriormente, los distintos mecanismos de rendición de cuentas establecidos para el BCE, aparecen regulados jurídicamente. Esto se debe a que al igual que se ha manifestado la necesidad de independencia de la institución, también resulta pertinente ejercer un control democrático sobre la misma, mediante los suficientes instrumentos de control democrático, intrínsecos a la función de control que debe mantener toda sociedad organizada en una Democracia constitucional⁸¹. Para ello, se han creado dos vías de control: el control político, por un lado; y el control jurisdiccional y técnico, por el otro.

Por lo que se refiere al ejercicio del control político, nos encontramos con tres principales mecanismos de control.

En primer lugar, de acuerdo al artículo 284.1 del TFUE “*el Presidente del Consejo y un miembro de la Comisión podrán participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.*” Asimismo, en virtud de dicho artículo, el Presidente del Consejo, tiene la capacidad de someter una moción a la deliberación del Consejo de Gobierno, posibilidad que no se contempla para el miembro de la Comisión⁸². Hemos de tener en consideración que ambos deben respetar los principios de secreto y confidencialidad que alcanzan a las deliberaciones del Consejo de Gobierno, así como los documentos derivados de éstos. La supervisión y la intervención regulada que realiza el Consejo pueden ser utilizadas como un medio de coordinación entre el Consejo de la Unión Europea, la Comisión y el Banco Central Europeo. Sin embargo, debido a sus características particulares, su eficacia como forma de control político queda en duda.

En segundo lugar, se dispone la obligación legal de remitir determinados informes. De acuerdo al artículo 284.3 del TFUE y 15.3 del Estatuto⁸³, “*el Banco Central Europeo remitirá 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.*” También se establece la posibilidad de que una vez presentado dicho informe, el Parlamento Europeo pueda si así lo desea, y cuenta con una base fundamentada para ello, proceder a un debate general.

⁸¹ Dawson, M., Maricut-Akbik, A., & Bobić, A. (2019). Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism. *European Law Journal*, 25(1), 75-93.

⁸² Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Pág 356.

⁸³ Art 15.3 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

En tercer lugar, el ya mencionado artículo 284.3 del TFUE hace referencia a que *“el Presidente del Banco Central Europeo y los restantes miembros del Comité Ejecutivo, a petición del Parlamento Europeo o por iniciativa propia, podrán ser oídos por las comisiones competentes del Banco Central Europeo.”* Más que un mecanismo de control democrático, se trata de un instrumento de información que puede ser usado por ambas partes, Parlamento Europeo y Banco Central Europeo, donde los miembros del Comité Ejecutivo deberán explicar los motivos de sus decisiones y podrán hacerse una idea clara de lo que desean los representantes de los ciudadanos⁸⁴. No obstante, el Parlamento Europeo ha decidido aprovechar esta figura como un verdadero mecanismo de control y para ello, se ha dispuesto en el artículo 135.3 del Reglamento del Parlamento Europeo que *“se invitará al presidente del Banco Central Europeo a que asista a reuniones de la comisión competente cuatro veces al año, como mínimo, para realizar una declaración y responder a preguntas.”*⁸⁵.

En este sentido, es en el debate ante el Parlamento, en principio, donde se presenta una oportunidad para realizar un discreto control político sobre el ejercicio del Banco Central Europeo. Sin embargo, esta capacidad está significativamente limitada: ni el Consejo ni el Parlamento tienen la facultad de aprobar el informe del banco o de impartir directrices para mejorar la gestión o priorizar objetivos. Es el propio Banco Central Europeo, concretamente el Consejo de Gobierno, el que aprueba el informe anual. Por tanto, la presentación de dicho informe anual es puramente informativa. De hecho, el Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales⁸⁶ incluye en su ya aludido artículo 15, la presentación de esta memoria con la obligación del Banco Central de elaborar y publicar informes sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales con una periodicidad al menos trimestral, la publicación al menos semanal de un estado financiero consolidado del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la gratuidad de esta información. Esta posición sistemática del citado instrumento de rendición de cuentas, respalda la poca importancia que confiere la norma al informe anual del Banco Central Europeo⁸⁷.

Cabe destacar las escasas o nulas facultades que ostenta el Parlamento Europeo en lo que respecta al debate general sobre el informe anual del Banco Central Europeo, ya que no

⁸⁴ Martín, A. M., & Noguerras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Pág 357.

⁸⁵ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 143.

⁸⁶ Art 15.3 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁸⁷ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Págs 143-144.

cuenta con la fuerza y atribuciones que, en derecho comparado, está en manos de las asambleas con funciones de control. El Parlamento Europeo, además de no contar con la posibilidad de aprobar o desaprobar el informe, no cuenta con la capacidad de modificar la ley que consagra el estatuto y comportamiento del Banco Central Europeo, posibilidad con que, en general y salvando los impedimentos constitucionales concretos, sí cuentan los parlamentos de los Estados en relación a sus bancos nacionales. Esta incapacidad del Parlamento Europeo para cambiar la normativa reguladora del Banco Central Europeo lo aleja todavía más de lo que debería ser una verdadera rendición de cuentas ante el órgano genuinamente democrático, de control, y representativo de los ciudadanos de la Unión Europea⁸⁸.

En consonancia con lo mencionado, es cierto que el BCE está sujeto al principio de independencia establecido en el artículo 130 del TFUE, y parte de la doctrina ha querido limitar ampliamente el debate parlamentario sobre el informe anual del BCE en aras de salvaguardar dicha autonomía. No obstante, también es verdad que el debate parlamentario previsto en el artículo 284.3 del TFUE, concebido como uno de los escasos mecanismos de control político sobre el Banco Central Europeo, no puede limitarse a un mero intercambio de impresiones donde se impida incluir criterios de orientación que, a consideración del Parlamento Europeo, debería hacer efectivos el Banco Central Europeo. A través de este debate parlamentario, el Parlamento Europeo no busca emitir instrucciones ni influir directamente en los miembros de los órganos rectores del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En su lugar, de acuerdo al artículo 284.3 del TFUE, el Parlamento abre un debate sobre el informe anual, en el que puede expresar sus consideraciones respecto a cualquiera de los términos de dicho informe y, por supuesto, realizar las recomendaciones que considere oportunas sin que esto implique una obligación para el Banco Central Europeo de seguirlas. En realidad, no existe una contradicción entre los dos artículos, y la aplicación estricta del principio de autonomía no debería desvirtuar el control parlamentario ya limitado que se ejerce durante la presentación del informe anual. De lo contrario, esto debilitaría aún más la ya frágil legitimidad democrática del Banco Central Europeo y los mecanismos de control sobre él⁸⁹.

Considerando todo lo aludido en líneas anteriores, es importante referirse al artículo 127.4 del TFUE, que deja claro que en materia de política monetaria, la única función de que se les ha

⁸⁸ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 144.

⁸⁹ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 145.

dotado a las distintas instituciones de la Unión que no constituyen el BCE es de mera consulta. Esto sugiere que los mecanismos de control político que afectan al Banco Central Europeo son, aparentemente, deficientes en su capacidad para ejercer una supervisión adecuada.

En lo que concierne al control jurisdiccional sobre el Banco Central Europeo, éste corresponde, como es evidente, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este control viene regulado en las disposiciones del TFUE relativas a la competencia general del TJUE y en el artículo 35 del Estatuto⁹⁰. En este último, en su apartado primero⁹¹, se determina que *“los actos o las omisiones del Banco Central Europeo estarán sujetos a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia, en los casos previstos en el Tratado y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo”*. De acuerdo al mismo, se exceptúan de la competencia del TJUE los litigios entre el banco, por una parte, y sus acreedores, deudores y terceros, por otra, que son resueltos por los tribunales nacionales competentes. Aún así, la participación del Tribunal de Justicia de la UE en los casos de conflicto que alcancen al Banco Central Europeo son muy amplias. Es la institución que posee la jurisdicción para pronunciarse sobre cláusulas compromisorias en los contratos celebrados por el BCE o en su nombre, ya sean regulados por el derecho público o privado. También es responsable de resolver cualquier disputa entre el BCE y sus empleados, además de tener la autoridad para realizar la separación de los miembros del Comité Ejecutivo y decidir sobre el incumplimiento de obligaciones por parte de un banco central nacional⁹².

El Tribunal de Justicia no ejerce un poder de control político, ya que esta no es su función, sino que lleva a cabo un control jurisdiccional. Su responsabilidad principal es supervisar la legalidad de los actos adoptados por el Banco Central Europeo, con excepción de las recomendaciones y dictámenes, los cuales no tienen fuerza vinculante. Además, es la institución competente para resolver los recursos presentados por el banco central en los ámbitos de su competencia cuando se inician acciones legales contra él. Asimismo, el Tribunal de Justicia tiene la autoridad, de manera perjudicial, para decidir sobre la validez e interpretación de los actos emitidos por el Banco Central Europeo⁹³.

⁹⁰ Art 35 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁹¹ Art 35.1 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁹² Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 146-147.

⁹³ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 147.

A primera vista, puede parecer que este control de índole judicial, al tratarse estrictamente de un control jurisdiccional, no genera ninguna duda en términos de legitimidad democrática. Sin embargo, la independencia del BCE, como se ha destacado anteriormente, implica que este opera de manera autónoma y sin un escrutinio político directo sobre sus decisiones y acciones, a diferencia de lo que ocurre en otras instituciones. Esta falta de supervisión política, concebida presumiblemente para evitar influencias de la coyuntura política, debería, en teoría, dar lugar a otro tipo de control, en este caso, el judicial, dado que este último es independiente de la política y, por lo tanto, ideal para verificar que el BCE actúe dentro de sus competencias y de manera transparente.

Sin embargo, ¿qué ocurre con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea? A lo largo de los años, se ha observado, como se ejemplifica con la sentencia Gauweiler⁹⁴ mencionada anteriormente y otra que veremos más adelante (Weiss, asunto C-493/17), que el Tribunal de Justicia ha otorgado al BCE amplios márgenes de apreciación y ha sido extraordinariamente deferente al evaluar sus acciones. Durante este tiempo, si algunos Estados miembros hubieran expresado serias preocupaciones sobre el nivel de control o la metodología argumentativa utilizada por el TJUE, podrían haber identificado estos asuntos como merecedores de reforma en los tratados. El problema subyacente radica en que aún no se ha desarrollado una doctrina clara sobre la suficiencia del grado de control que impondría el artículo 19 del TUE, así como el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al TJUE⁹⁵.

Finalmente, el control que también suscita cierto debate y controversia es el llamado control técnico, esto es, el control de las cuentas del Banco Central Europeo. En aras de garantizar la autonomía del BCE, cuenta con especiales características. El artículo 27.1 del Estatuto⁹⁶ dispone que *“las cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales serán controladas por auditores externos independientes, recomendados por el Consejo de Gobierno y aprobados por el Consejo.”* De ahí que, se priva al Tribunal de Cuentas de la fiscalización de los ingresos y gastos del BCE, pudiendo únicamente en el caso del banco central examinar la eficacia operativa de su gestión⁹⁷.

⁹⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015, Peter Gauweiler y Otros, asunto C-62/14.

⁹⁵ Santiago, J. M. (2021). Sobre democracia, metodología y dinero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 5 de mayo de 2020, sobre el PSPP. Revista Española de Derecho Constitucional, 122, 295-331.

⁹⁶ Art 27.1 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁹⁷ González, G. M. (2012). *El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo*. Pág 632.

Como bien se establece en dicho artículo, las cuentas son llevadas por el Comité Ejecutivo con arreglo a los principios establecidos por el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo, el mismo órgano que las aprueba y ordena posteriormente su publicación, que tiene lugar a los meros efectos de información. En el sentido de ese mismo precepto⁹⁸, *“los auditores tendrán plenos poderes para examinar todos los libros y cuentas del BCE y de los bancos centrales nacionales, así como para estar plenamente informados acerca de sus transacciones.”* Por lo tanto, la única supervisión de las cuentas del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales la llevan a cabo auditores externos, quienes deben ser independientes. Es importante destacar que, aunque el nombramiento de los auditores es responsabilidad del Consejo, son recomendados por el Consejo de Gobierno del banco central⁹⁹. Resulta claro que el nombramiento de los auditores siguiendo la única recomendación del Banco Central Europeo no es el mejor de los mecanismos de control externo y que pone en entredicho la posibilidad de que su nombramiento esté influenciado por el BCE, lo que podría comprometer su capacidad para llevar a cabo una evaluación objetiva y rigurosa de las cuentas del banco central, de tal manera que lleve a plantearnos la independencia e imparcialidad de los mismos.

VI. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN Y SU IMPACTO EN LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL BCE

1. Contexto jurídico y fáctico de la sentencia.

La sentencia del TCF tiene su razón de ser en una petición de decisión prejudicial planteada por el propio tribunal alemán ante el TJUE sobre la validez de la Decisión (UE) 2015/774 del Banco Central Europeo, de 4 de marzo de 2015, sobre un programa de compras de valores públicos en mercados secundarios, en su versión modificada por la Decisión (UE) 2017/100 del Banco Central Europeo, de 11 de enero de 2017, en relación con las previsiones del art. 4.2 TUE y de los arts. 123 y 125 TFUE. Esta petición de decisión prejudicial se hizo en el marco de un proceso suscitado por cuatro recursos de amparo en relación con la aplicabilidad en Alemania de diversas decisiones del Banco Central Europeo, con la participación del Deutsche Bundesbank (Banco Federal Alemán)¹⁰⁰.

⁹⁸ Art 27.1 Protocolo (Nº 4) sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DOUE de 7 de junio de 2016).

⁹⁹ Dalmau, R. M. (2005). La independencia del Banco Central Europeo. Tirant Lo Blanch. Pág 148.

¹⁰⁰ Bar CendónA. (2020). El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda

La actuación controvertida del BCE fue que dada la difícil situación financiera por la que atravesaba la UE en aquel momento, en 2015 aprobó un programa de compra masiva de valores públicos en el mercado secundario, conocido como Public Sector Purchase Programme (PSPP). De acuerdo a este programa, el BCE y los bancos centrales nacionales podían, en la proporción que reflejase su respectiva participación en el capital clave del BCE, realizar compras simples de instrumentos de renta fija negociables a entidades de contrapartida en los mercados secundarios. En la interpretación del BCE, como se aprecia en los preámbulos de las decisiones mencionadas, el PSPP era una medida proporcionada para cumplir con su objetivo antiinflacionista y por tanto, mantener la estabilidad de precios.¹⁰¹

Sin embargo, más de 1700 ciudadanos alemanes impugnaron las decisiones del BCE mediante un recurso de amparo ante el TCF. Consideraban que dichas decisiones infringían las disposiciones del artículo 119 del TFUE en lo que respecta a las competencias de la UE en materia de política económica y monetaria. Además, argumentaron que tampoco respetaban lo dispuesto en el artículo 123.1 del TFUE, el cual prohíbe al BCE y al SEBC conceder créditos o financiar directamente a los Gobiernos de los Estados o cualquier otra autoridad pública, así como adquirir directamente instrumentos de deuda de los mismos. Asimismo, sostuvieron que se vulneraban el artículo 127 del TFUE, que establece los objetivos y competencias del BCE y del SEBC, y los artículos 17 a 24 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, en lo que respecta a su capacidad para operar en los mercados financieros y realizar operaciones de crédito con entidades de crédito y otros participantes en el mercado de capitales¹⁰².

Y, todo ello, por entender que, al infringir esas normas, no solo el BCE y el SEBC habían incurrido en *ultra vires*¹⁰³, sino que también violaban el principio de distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros, y, por ende, vulneraban el principio democrático consagrado en la Ley Fundamental de Alemania: su identidad constitucional. En

[Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020. Revista De Las Cortes Generales, (109), 655-682.

¹⁰¹ Bar CendónA. (2020). El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020. Revista De Las Cortes Generales, (109), 655-682.

¹⁰² Bar CendónA. (2020). El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020. Revista De Las Cortes Generales, (109), 655-682.

¹⁰³ Acto o circunstancia en que un organismo o un tribunal internacional han sobrepasado el marco de actuación de su tratado constitutivo, infringiendo el principio de atribución de competencias.

su opinión, esto se debía a la participación directa del Banco Federal de Alemania en la ejecución de las decisiones del BCE, así como a la inacción del Gobierno y del Parlamento Federal alemán, que habían permitido su implementación sin ningún tipo de control. En consecuencia, argumentaron que se estaba produciendo una flagrante vulneración de sus derechos fundamentales¹⁰⁴.

Con todo ello, el TCF de Alemania no sólo admitió a trámite esos recursos de amparo, sino que, al constatar que se cuestionaban preceptos fundamentales de los Tratados de la Unión Europea, optó por plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE. Esta cuestión incluía una extensa y detallada lista de preguntas y subpreguntas, esencialmente dirigidas a determinar si las decisiones del BCE, relativas al PSPP, infringían los artículos mencionados del TFUE (119, 123.1 y 127) y los artículos 17 a 24 de los Estatutos del BCE y del SEBC. El Tribunal de Justicia, en su Gran Sala, emitió su sentencia el 11 de diciembre de 2018 (caso C-493/17, Weiss, ECLI:EU:C:2018:1000)¹⁰⁵.

Y va a ser, dicha sentencia del TJUE (caso C-493/17, Weiss, ECLI:EU:C:2018:1000), la que va a provocar una dura e interesante respuesta del TCF .

Esta réplica pone en tela de juicio la legitimidad democrática del Banco Central Europeo, aspecto que analizaremos a continuación. Nos enfocaremos en examinar la actuación del BCE en términos de legitimidad democrática, sin adentrarnos en la evaluación de la conveniencia o no del Programa de Compras del Sector Público (PSPP).

Primeramente, vamos a plantear las dos cuestiones en las que nos vamos a centrar. Por un lado, ¿Ha incumplido el Banco Central Europeo lo establecido en el artículo 123 del TFUE relativo a la prohibición de financiación de deuda pública? Por el otro lado, ¿Ha ido más allá de las competencias que tiene atribuidas el guardián de la eurozona dictando políticas económicas y no sólo monetarias? En aras de ofrecer una respuesta, nos vamos a centrar en lo dictado tanto por el TJUE, como por el tribunal alemán en sus respectivas sentencias. Posteriormente, se analizará la sentencia del constitucional alemán a partir de lo desarrollado

¹⁰⁴ Bar CendónA. (2020). El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020. Revista De Las Cortes Generales, (109), 655-682.

¹⁰⁵ Bar CendónA. (2020). El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020. Revista De Las Cortes Generales, (109), 655-682.

en el presente trabajo, esto es, hablaremos en términos de independencia, transparencia y mecanismos de rendición de cuentas del Banco Central Europeo.

2. ¿Ha incumplido el Banco Central Europeo lo establecido en el artículo 123 del TFUE relativo a la prohibición de financiación de deuda pública?

El TCF planteó en su cuestión prejudicial ante el TJUE, si el art. 123.1 del TFUE, que establece la prohibición de adquisición de deuda pública por el BCE, se veía infringido por la Decisión de 2015 argumentando que se comunicaban detalles de las compras de deuda generando certeza de que el Eurosistema adquiriría parte de la deuda emitida, se omitían detalles sobre plazos entre emisión y recompra sin ser posible el control judicial, no se vendía toda la deuda adquirida y se adquirirían instrumentos de renta fija con rendimiento negativo al vencimiento¹⁰⁶.

También planteó si el artículo 123 del TFUE se veía afectado si, debido a cambios en los mercados financieros, era necesario flexibilizar continuamente las normas originales de compra. Además, cuestionó si los límites establecidos por el Tribunal de Justicia para programas de compra de deuda, como el PSPP, perdían su efecto en tales circunstancias. En resumen, el TCF buscaba determinar si la adaptación continua de las normas y la posibilidad de superar los límites afectaban a la prohibición de financiación monetaria establecida en el artículo 123 del TFUE¹⁰⁷.

Ante esto, el tribunal argumentó que el PSPP no constituía una financiación directa y que contaba con salvaguardas para evitar la monetización de la deuda pública. Para ello, el TJUE había sentado doctrina en la Sentencia Gauweiler de 2015¹⁰⁸ y aplicando la misma, destacó que las medidas contempladas en el PSPP, como la neutralización de la incitación a una política presupuestaria insana y las limitaciones cuantitativas establecidas, eran compatibles con el TFUE. En resumen, el TJUE concluyó que el PSPP respetaba las disposiciones del

¹⁰⁶ Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 163-165.

¹⁰⁷ Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 163-165.

¹⁰⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015, Peter Gauweiler y Otros, asunto C-62/14.

TFUE y no vulneraba la prohibición de financiación monetaria establecida en el artículo 123¹⁰⁹.

Como resultado, ¿Cuál fue la postura del Bverfg ante estos argumentos en su sentencia de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15)?

La Máxima Autoridad Constitucional de Alemania, aceptó la sujeción del programa al art. 123 del TFUE mediante las condiciones establecidas en la sentencia Gauweiler¹¹⁰, aunque aclaró que el control realizado por el TJUE podría haber sido más estricto¹¹¹. Así lo dispuso en el apartado 184¹¹² de su Sentencia: “... *Sin embargo, el TJUE no somete estas salvaguardias a un escrutinio más detallado ni las prueba contra indicaciones contrarias. De acuerdo con las consideraciones anteriores, esto no satisface los requisitos relacionados con la revisión judicial efectiva de medidas que potencialmente eluden la prohibición de financiamiento monetario...*”

En particular, el TCF criticó la falta de información sobre el blackout period¹¹³ (y por lo tanto la garantía de no automaticidad de las compras de deuda) para realizar un adecuado control judicial. Si el BCE mantuviese los bonos hasta su vencimiento, se convertiría en una fuente continua de financiación¹¹⁴. Sin embargo, las otras limitaciones serían suficientes para garantizar el cumplimiento del art. 123 TFUE, estableciendo en el apartado 217¹¹⁵ de su sentencia lo siguiente¹¹⁶: “*El límite de compra del 33% y la distribución de las compras de*

¹⁰⁹ Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 168-169.

¹¹⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015, Peter Gauweiler y Otros, asunto C-62/14.

¹¹¹ Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las Jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán: antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, Pág 89.

¹¹² Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats]. (2020, 5 de mayo). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.Apdo. 184.

¹¹³ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats]. (2020, 5 de mayo). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.Apdo. 187.

¹¹⁴ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats]. (2020, 5 de mayo). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.Apdo. 195.

¹¹⁵ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats]. (2020, 5 de mayo). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.Apdo. 217.

¹¹⁶ Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las Jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán: antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, Pág 89.

acuerdo con la clave de capital del BCE, en particular, hasta ahora han evitado que se tomen medidas selectivas en el marco del PSPP en beneficio de Estados miembros individuales y que el Eurosistema se convierta en el acreedor mayoritario de un Estado miembro. En este sentido, estas son las "salvaguardias" cruciales en base a las cuales se puede concluir que las posibles elusiones de la prohibición en el Artículo 123(1) del TFUE no son lo suficientemente manifiestas como para encontrar una violación."

En resumen, el TJUE dictaminó que el Programa de Compra de Bonos del Sector Público del Banco Central Europeo no violó el artículo 123 del TFUE. Aunque se señaló que el control judicial podría haber sido más riguroso, el BverfG aceptó la sujeción del programa al TFUE. Se resaltó la importancia de las salvaguardas, como el límite de compra del 33% y la distribución de las compras según la clave de capital del BCE, para evitar la violación del TFUE.

3. ¿Ha ido más allá de las competencias que tiene atribuidas el guardián de la eurozona dictando políticas económicas y no sólo monetarias?

En lo relativo a la segunda cuestión, el TCF cuestionó si el BCE sobrepasó los límites de su mandato en política monetaria al implementar el PSPP, considerando su gran volumen y efectos económicos. Se argumentó que la decisión del BCE, debido a su impacto en las condiciones de refinanciación de los Estados miembros y su aparente búsqueda de objetivos económicos adicionales, infringía el principio de proporcionalidad. Además, se planteó si, dada la falta de una motivación específica, la continuidad del PSPP durante más de dos años constituía una extralimitación del mandato del BCE en política monetaria, a la vista de los artículos 119 y 127 del TFUE, así como de los artículos 17 y 24 del Protocolo sobre el SEBC y el BCE¹¹⁷.

Con el objeto de ofrecer una respuesta a dicha cuestión, el TJUE evaluó si el PSPP estaba dentro de las competencias atribuidas al Sistema Europeo de Bancos Centrales, conforme al Derecho primario, considerando sus efectos significativos derivados del volumen de bonos adquiribles y la duración del programa. En cuanto al objetivo de mantener una inflación inferior pero cercana al 2%, se determinó que este se alineaba con el objetivo principal de la

¹¹⁷ Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 163-164.

política monetaria de la Unión, establecido de manera general y abstracta en los Tratados. En este sentido, se concluyó que el criterio adoptado por el SEBC para este fin no excedía el marco establecido por el TUE, pudiendo justificarse por la imprecisión de los instrumentos de medición de la inflación y la necesidad de prevenir el riesgo de deflación. Además, se destacó que el SEBC debía apoyar las políticas económicas generales de la Unión, lo que sugería una interrelación entre las políticas monetaria y económica. En cuanto a los medios utilizados, se afirmó que el Protocolo del SEBC y el BCE permitían a estos operar en los mercados financieros adquiriendo instrumentos negociables en euros, respaldando así la legalidad de la participación del BCE en el PSPP. En resumen, el TJUE determinó que el PSPP se encontraba dentro de las atribuciones del SEBC, tanto en términos de objetivos como de medios utilizados, y no constituía una extralimitación de su mandato en materia de política monetaria¹¹⁸.

En relación a la necesidad de un examen de proporcionalidad del PSPP manifestada por el TCF, el TJUE evaluó la misma respecto a los objetivos de política monetaria. Primero, se analizó la idoneidad del PSPP para alcanzar el objetivo de inflación, concluyendo que las compras previstas eran adecuadas y podrían contribuir a mantener la estabilidad de precios. Luego, se examinó si el PSPP había ido demasiado lejos en su aplicación. La sentencia detalló que todas las normas del programa estaban en orden: no existían otros medios alternativos, no era selectivo y tenía un carácter temporal limitado. Además, se establecieron límites para evitar efectos significativos en los balances de los bancos comerciales y se tomaron medidas para limitar el riesgo de pérdidas. En resumen, el TJUE determinó que la Decisión 2015/774 no vulneraba el principio de proporcionalidad¹¹⁹.

Frente a la postura del TJUE, el tribunal alemán criticó principalmente la falta de consideración de los efectos económicos del programa, lo que impidió un adecuado control de proporcionalidad al no comparar los efectos positivos y negativos. Esto llevó al tribunal alemán a desarrollar su propio examen, buscando los efectos económicos del programa por su cuenta, que resultaron ser negativos. Al no haber tenido en cuenta estos efectos, el programa

¹¹⁸ Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 165-166.

¹¹⁹ Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 166-167.

estaría fuera del mandato del BCE y sería *ultra vires*¹²⁰, y así lo dispuso en el apartado 177 de su sentencia¹²¹ estableciendo que *“debido a esta falta de equilibrio y de explicación de los motivos que informan dicho equilibrio, las decisiones del BCE en cuestión violan el Artículo 5(1) segunda oración¹²² y el Artículo 5(4) del TUE¹²³ y, en consecuencia, exceden el mandato de política monetaria del BCE derivado del Artículo 127(1) primera oración del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).”* Esta crítica se centró principalmente en la insuficiencia del control de proporcionalidad del TJUE, que el tribunal alemán consideró incomprensible.

En conclusión, el TJUE determinó que el PSPP del Banco Central Europeo estaba dentro de las competencias atribuidas al SEBC y no constituía una extralimitación en materia de política monetaria. No obstante, el TCF criticó la falta de consideración de los efectos económicos del programa por parte del TJUE y desarrolló su propio examen, concluyendo que el programa era *ultra vires* y violaba el mandato del BCE.

Cabe destacar que el TCF prohibió al Bundesbank continuar en el programa si no se demostraba su proporcionalidad en 3 meses. No aceptaron la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, argumentando que su evaluación sobre la proporcionalidad era incompleta y carecía de fundamentos, considerándola "incomprensible" y, por lo tanto, no vinculante para el BVerfG¹²⁴.

4. La sentencia del constitucional alemán como una crítica a la legitimidad democrática del BCE.

La sentencia del Tribunal Constitucional Alemán respecto al Programa de Compra de Bonos del Sector Público del Banco Central Europeo plantea importantes interrogantes sobre la

¹²⁰ Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las Jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán: antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, Pág 88-89.

¹²¹ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats]. (2020, 5 de mayo). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16. Apdo. 177.

¹²² *“El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”*

¹²³ *“En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”*

¹²⁴ Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las Jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán: antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, Pág 88.

legitimidad democrática y la rendición de cuentas del BCE en su papel como guardián de la eurozona.

En primer lugar, la crítica del TCF se centra en la falta de transparencia del BCE en relación con el PSPP. El tribunal alemán señala que la falta de información sobre aspectos clave del programa, como el período de blackout, limita la capacidad de realizar un control judicial efectivo, lo que pone en duda la transparencia de las acciones del BCE y su rendición de cuentas ante los ciudadanos europeos.

Además, la independencia del BCE se ve cuestionada por el TCF en su evaluación sobre si el BCE sobrepasó los límites de su mandato en política monetaria al implementar el PSPP. La crítica se centra en la aparente búsqueda de objetivos económicos adicionales por parte del BCE, más allá de su mandato estrictamente monetario, lo que socava la independencia de la institución y por ende, plantea interrogantes sobre su legitimidad democrática.

En consonancia con lo que se acaba de mencionar, el BVerfG en el caso PSPP no contradice la interpretación del TJUE sobre el alcance de la política monetaria y reconoce la posibilidad de efectos económicos significativos, incluso enumerando una serie de posibles efectos económicos (todos negativos) de medidas de política monetaria legítimas. Sin embargo, a diferencia del objetivo de estabilidad de precios, estos efectos no formarían parte del núcleo esencial de su mandato y, por lo tanto, no estarían protegidos por la independencia del BCE.¹²⁵

Resulta cierto que el BCE, debido a circunstancias excepcionales, se ha visto impulsado a adoptar medidas poco convencionales, lo cual naturalmente afecta su grado de independencia y, por tanto, demanda un mayor escrutinio y transparencia en sus acciones. La sentencia del órgano alemán, al requerir la argumentación de la proporcionalidad de las medidas adoptadas, ha contribuido a este debate sobre una mayor rendición de cuentas del BCE.

En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas del BCE se revelan como insuficientes según la perspectiva del TCF. Aunque el TJUE concluyó que el PSPP estaba dentro de las competencias del SEBC, el TCF consideró que el control de proporcionalidad realizado por el TJUE era incompleto e incomprensible, lo que sugiere una falta de escrutinio

¹²⁵ Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las Jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán: antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, Pág 90.

adecuado sobre las acciones del BCE. La decisión del TCF de prohibir al Bundesbank continuar en el programa si no se demostraba su proporcionalidad en 3 meses refleja la preocupación por la falta de accountability del BCE y la necesidad de un control más riguroso sobre sus acciones.

En conclusión, la sentencia del TCF podría ser vista como un paso hacia la democratización de la política monetaria en Europa, al demandar una mayor argumentación y transparencia en las decisiones del BCE. Esta escasez de transparencia, la posible extralimitación de su mandato y la insuficiencia de los controles judiciales ponen en entredicho la independencia y la responsabilidad del BCE en la toma de decisiones. En este sentido, la sentencia acentúa la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y accountability del BCE para garantizar una gestión económica que resulte legítima democráticamente en la eurozona.

VII. CONCLUSIONES

Recordemos que, al inicio del presente trabajo, nos hemos referido a la legitimidad democrática como la *“cualidad referida al consentimiento y presencia de la ciudadanía de los Estados miembros en la creación y las decisiones de la UE”*. Asimismo, se ha observado como cuando hablamos de legitimidad democrática, nos encontramos con tres variantes de la misma: legitimidad procedimental, eficacia de la legitimidad y legitimidad social. Además, de acuerdo a los principios de una democracia liberal, hemos de sumar a dichos tipos la presencia de dos valores fundamentales: la libertad y la autonomía de los ciudadanos. A continuación, tras haber hecho un análisis exhaustivo del funcionamiento del Banco Central Europeo en términos de legitimidad democrática, daré mi punto de vista acerca de la forma en que se manifiestan dichas vertientes en el Banco Central Europeo y justificar finalmente, mi punto de vista, respecto a la legitimidad democrática del BCE.

A lo largo de este trabajo hemos podido observar cómo el Banco Central Europeo se erige como un ente completamente independiente, distanciado de los adecuados mecanismos de control democrático. La regulación jurídica establecida para esta institución financiera ha fomentado relaciones destinadas a mantener ciertos mecanismos aislados de coordinación y, en última instancia, a realizar un control técnico-judicial que, sin duda, no resulta adecuado para la supervisión democrática de la actuación del banco central.

Por tanto, existe una necesidad imperativa de establecer un control político jurídicamente estructurado, un aspecto que actualmente no está contemplado en su regulación. Un BCE que

abogó por la legitimidad democrática debe priorizar el control político sobre las áreas de su competencia mediante mecanismos formales, donde el Parlamento Europeo debería desempeñar un papel no sólo simbólico, sino activo y efectivo.

En primer lugar, la legitimidad procedimental se refiere a los métodos de selección de los principales actores políticos, así como a la transparencia interna y el nivel de burocratización de los mismos. Esto implica que en la medida en que haya una participación más directa de la ciudadanía en estos procesos de selección y una mayor transparencia hacia la misma por parte de estos cargos públicos, habrá mayor legitimidad procedimental. Por un lado, en cuanto a los mecanismos de selección de los miembros del BCE, como hemos podido observar, se lleva a cabo sin la participación directa ni la influencia significativa de la ciudadanía, ya que el papel del Parlamento Europeo en dicho proceso, como representante electo de los ciudadanos de la Unión, es de mera consulta. Por el otro lado, en lo que respecta a la transparencia del BCE hacia la ciudadanía europea, hemos visto como plantea serias dudas. Al restringir el acceso a sus deliberaciones y documentos, el BCE dificulta la comprensión completa de sus acciones y decisiones por parte de los ciudadanos y los mercados financieros. Además, el hecho de que los documentos del BCE estén sujetos a un período mínimo de treinta años antes de estar disponibles para el público plantea interrogantes sobre la responsabilidad y la transparencia de la institución. En pocas palabras, en mi opinión, la ya mencionada legitimidad procedimental no encuentra lugar en el BCE, ya que la participación de la ciudadanía es nula y porque hay una evidente falta de transparencia, que además, pone en tela de juicio su compromiso con los principios democráticos y sus obligaciones de rendición de cuentas.

En segundo lugar, por lo que se refiere a la eficacia de la legitimidad, esto es, a la eficacia del BCE dirigida a satisfacer los distintos intereses de los ciudadanos, no he considerado dicha cuestión en el presente trabajo. Por tanto, no me compete dar una perspectiva en relación a si se está dando o no una respuesta eficaz a las inquietudes que manifiestan los europeos.

En tercer lugar, en relación a la legitimidad social, que se fundamenta en el sentimiento de pertenencia a una comunidad política por parte de los ciudadanos, en este caso de los ciudadanos de la Unión Europea, tampoco he examinado detalladamente la misma, pero considero oportuno hacer una reflexión al respecto.

Al fin y al cabo, dicho sentimiento de pertenencia resulta fundamental en aras de que la Unión Europea y en este caso, el Banco Central Europeo y toda la normativa que del mismo emana, sea respetada por parte de los ciudadanos, ya que si no hay dicho sentimiento de

pertenencia, la eficacia de la organización política resultará nula. En este sentido, el BCE, al operar de manera independiente y con un alto grado de confidencialidad, bajo mi punto de vista, suscita una desconfianza generalizada entre los ciudadanos de la Unión Europea. Esta falta de transparencia y rendición de cuentas adecuada se puede traducir en la socavación del sentimiento de pertenencia a la Unión Europea, ya que al no poder los ciudadanos entender completamente las decisiones y acciones del BCE, su legitimidad social se ve comprometida. Resulta relevante ya que el sentimiento de pertenencia a la comunidad política europea se basa en la confianza en sus instituciones y en su capacidad para representar los intereses de los ciudadanos. De tal manera que, si esta confianza se ve minada por la opacidad y la falta de responsabilidad del BCE, es probable que los ciudadanos comiencen a cuestionar su relación con la Unión Europea en su conjunto. En última instancia, esto podría conducir a una disminución del apoyo y la legitimidad de la Unión Europea como entidad política, lo que tendría consecuencias significativas para la estabilidad y la eficacia de la organización en su conjunto.

En cuarto lugar, nos topamos con la libertad y la autonomía de los ciudadanos, que se traduce en la democracia representativa, donde los ciudadanos y ciudadanas encargan a sus representantes las funciones de gobierno y de ejercicio de poder sobre la base de un vínculo de confianza. Al examinar detenidamente el funcionamiento del BCE, surge una discrepancia notable entre esta aspiración democrática y la realidad observada. ¿Podemos afirmar que existe dicho vínculo representativo de los ciudadanos europeos en el seno del Banco Central Europeo? En mi opinión, la respuesta a la pregunta planteada es negativa.

La razón fundamental radica en la escasa participación de los ciudadanos en las decisiones del BCE, un aspecto que se evidencia de manera contundente al considerar las limitadas facultades de influencia y toma de decisiones que ostenta el Parlamento Europeo en el ámbito de esta institución. Es pertinente recordar que el Parlamento Europeo es el órgano representativo elegido por los ciudadanos de la Unión Europea.

En este sentido, considero que la falta de una verdadera voz ciudadana dentro del BCE pone de manifiesto una brecha significativa entre los principios democráticos y la realidad institucional. Asimismo, la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y la opacidad en las decisiones del BCE refuerzan esta percepción de falta de participación ciudadana en la gobernanza del BCE.

A mi parecer, aunque la aspiración de autogobierno ciudadano sigue siendo un ideal, la realidad actual sugiere que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar una verdadera representación y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones monetarias de la Unión Europea.

En este sentido y para finalizar, me parece oportuno abordar la significativa sentencia emitida por el Tribunal Constitucional Alemán¹²⁶, una instancia que destaca por ser la única hasta la fecha en desafiar abiertamente al Banco Central Europeo. Desde mi perspectiva, es evidente que hay una carencia alarmante de legitimidad democrática dentro de las estructuras del BCE, aunque esta realidad parece ser pasada por alto por la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

El dictamen del tribunal alemán representa un llamado a la responsabilidad por parte del BCE, demandando un nivel de rendición de cuentas acorde con la trascendencia de sus funciones como organismo supranacional, cuyas decisiones repercuten directamente en la economía de millones de ciudadanos europeos. Se ha tachado la actitud del órgano alemán como impertinente, sin embargo, desde mi punto de vista, es más que pertinente y es que el BCE deja mucho que desear por lo que a legitimidad democrática se refiere.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Amtenbrink, F., & Markakis, M. (2022). The Legitimacy and Accountability of the ECB at the Age of Twenty. En *Oxford University Press eBooks* (pp. 265-C11.N161). <https://doi.org/10.1093/oso/9780198871231.003.0011>
- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2019). Relevo del mandato del gobernador del banco central nacional y papel del Tribunal de Justicia: la independencia justifica el control. Comentario a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de febrero de 2019, Rimšēvičs y BCE/Letonia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 63, 629-649. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.63.08>
- Arregui, J. (2012). Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 46, 85. <https://doi.org/10.18543/ced-46-2012pp85-112>

¹²⁶ Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda. (2020). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16.

- Bar CendónA. (2020). El conflicto entre el Tribunal Constitucional Federal Alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda [Bundesverfassungsgericht, Zweiten Senats], 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, de 5 de mayo de 2020. *Revista De Las Cortes Generales*, (109), 655-682. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1545>
- Carlos, V. P., & Yolanda, G. S. (2018, 20 diciembre). *El Banco Central Europeo, en el proceso de construcción de la UE: propuestas de reforma*. E-spacio. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:ED-Pg-UniEuro-Fmartinez>
- Corti Varela, J. (2021). El Public Sector Purchase Programme (PSPP) a la luz de las Jurisprudencias del TJUE y del Tribunal Constitucional Federal Alemán: antecedentes y consecuencias de la sentencia del BVerfG de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, 67-112. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.68.03>
- Curtin, D. (2017). ‘Accountable Independence’ of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency. *European Law Journal*, 23(1-2), 28-44. <https://doi.org/10.1111/eulj.12211>
- Dalmau, R. M. (2005). *La independencia del Banco Central Europeo*. Tirant Lo Blanch.
- Dawson, M., Maricut-Akbik, A., & Bobić, A. (2019). Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism. *European Law Journal*, 25(1), 75-93. <https://doi.org/10.1111/eulj.12305>
- De Grauwe, P. (s. f.). The political economy of monetary union. *RePEc: Research Papers In Economics*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA53391114>
- De Haan, J., & Eijffinger, S. (2000). The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-tales. *Journal Of Common Market Studies*, 38(3), 393-407. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00227>
- Declaración de Schuman (mayo de 1950) | Unión Europea*. (s. f.-a). European Union. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

- Déficit democrático - EUR-Lex. (s. f.-a).
<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/democratic-deficit.html>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (s. f.). En *dpej.rae.es*.
<https://dpej.rae.es/lema/legitimidad-democr%C3%A1tica>
- El Banco Central Europeo: Historia, misión y funciones* (2.^a ed.). (2006).
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/OtrasPublicacionesTraducidas/BCE/Ficheros/ecbhistoryrolefunctions2006es.pdf>
- Elgie, R. (2002). The politics of the European Central Bank: principal-agent theory and the democratic deficit. *Journal Of European Public Policy*, 9(2), 186-200.
<https://doi.org/10.1080/13501760110120219>
- Espinosa, E. T. (2007). El Banco Central Europeo. Aspectos jurídicos, institucionales y políticos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(7).
<https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2007.7.204>
- Feichtner, I. (2020). The German Constitutional Court's PSPP Judgment: Impediment and Impetus for the Democratization of Europe. *German Law Journal*, 21(5), 1090-1103.
<https://doi.org/10.1017/glj.2020.60>
- Feld, L. P., & Wieland, V. (2021). The German Federal Constitutional Court Ruling and the European Central Bank's Strategy. *Journal Of Financial Regulation*, 7(2), 217-253.
<https://doi.org/10.1093/jfr/fjab006>
- González, G. M. (2012). *El principio democrático en la política monetaria europea. El encaje constitucional de la independencia del Banco Central Europeo*. Dialnet.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4832043>
- Högenauer, A., & Howarth, D. (2019). The democratic deficit and European Central Bank crisis monetary policies. *Maastricht Journal Of European And Comparative Law*, 26(1), 81-93. <https://doi.org/10.1177/1023263x18824776>
- Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (10.^a ed.). (2020). Tecnos.
- Jiménez-Blanco, A. (2020). La compra de deuda pública por el Banco Central Europeo: notas sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 5 de

- mayo de 2020. *Revista de Administración Pública*, 212, 147-180. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.05>
- Madariaga, J. A. (2005). De la legitimidad democrática de la Unión Europea y de la legitimación democrática de sus decisiones :una reflexión sobre el proyecto de Constitución Europea. *Teoría y Realidad Constitucional/Teoría y Realidad Constitucional*, 15, 201. <https://doi.org/10.5944/trc.15.2005.6674>
- Mangiameli, Stelio. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Año 19. Núm. 37. Enero-Junio/2022. https://www.ugr.es/~redce/REDCE37/ReDCE_37_Pdf%20Impresion.pdf
- Markakis, M. (2020). Accountability in the Economic and Monetary Union. En *Oxford University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198845263.001.0001>
- Martín, A. M., & Nogueras, D. J. L. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- Ortiz, F. R. (2016). Las crisis trastocan el inmovilismo y ortodoxia del Banco Central Europeo. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 54, 155. <https://doi.org/10.18543/ced-54-2016pp155-178>
- Rodríguez de Santiago, J. M.a (2021). Sobre democracia, metodología y dinero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 5 de mayo de 2020, sobre el PSPP. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 295-331. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.09>
- Santiago, J. M. (2021). Sobre democracia, metodología y dinero. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de 5 de mayo de 2020, sobre el PSPP. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 295-331. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.09>
- Sarmiento, D. (s. f.). La sentencia Gauweiler (C-62/14) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sobre el programa de compra de deuda pública del Banco Central Europeo. *Revista Española de Derecho Europeo*, 57, 63-74. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456834>
- Scheller, H. K. (2004). *The European Central Bank: History, Role and Functions*.

-Ortíz, F. R. (2016). Las crisis trastocan el inmovilismo y ortodoxia del Banco Central Europeo. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 54, 155.
<https://doi.org/10.18543/ced-54-2016pp155-178>

Jurisprudencia

-Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (1963). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos, asunto 26/62.

-Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (1964). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 1964, Costa c. ENEL, asunto 6/64.

-Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2015). Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2015, Peter Gauweiler y Otros, asunto C-62/14.

-Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Sala Segunda. (2020). Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.