

# RELACIONES DEL BCE CON LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

## ARTÍCULOS

Relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la Unión Europea: tendencias y perspectivas

*Han transcurrido ya más de diez años desde la introducción del euro y la creación del Banco Central Europeo (BCE). En el presente artículo se examina cómo han evolucionado las relaciones del BCE —como institución independiente responsable de la política monetaria única de la zona del euro— con cada una de las instituciones y los órganos relevantes de la Unión Europea (UE) durante este período, y se identifican cuatro tendencias comunes: una interacción más frecuente, una ampliación de los temas analizados, una profundización de los debates con un aumento de las contribuciones del BCE y un incremento en el número de deliberaciones específicas en composición de zona del euro. Así pues, el marco institucional de la Unión Económica y Monetaria (UEM), que estableció el Tratado de Maastricht y que se basa firmemente en la independencia del BCE, ha resultado adecuado. El Tratado de Lisboa brinda una serie de oportunidades para fomentar en mayor medida la gobernanza económica, que deben ser aprovechadas plenamente por todas las partes interesadas.*

## I INTRODUCCIÓN

Con la creación del euro, los Estados miembros de la UE que han introducido la moneda única han logrado lo que el Tratado de Lisboa menciona como uno de los objetivos de la Unión: «una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro». La UEM supone una ruptura del vínculo tradicional entre una moneda y el Estado nación. La construcción de la UEM implica la transferencia de las políticas monetaria y de tipos de cambio a la UE, mientras que las políticas económicas siguen siendo, en gran medida, competencia de los Estados miembros y están sujetas a procedimientos de coordinación. Para garantizar el buen funcionamiento de la UEM a través de una interacción eficaz entre las autoridades económicas nacionales y supranacionales pertinentes, se ha instrumentado un marco institucional a la medida de las necesidades, que es equivalente a los mecanismos existentes dentro de un Estado nación. El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea —desde el 1 de diciembre de 2009, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); en lo sucesivo, «el Tratado»— contempla una estrecha interacción entre el BCE, con pleno respeto de sus prerrogativas e independencia, y otros responsables de la política económica en la UE, que abarca desde las consultas a través del diálogo hasta las competencias en materia de regulación. Dentro de los límites que establece el Tratado, estas relaciones han evolucionado con el tiempo en respuesta a los desafíos que se han planteado, lo que ha contribuido al buen funcionamiento de la UEM.

En este artículo se presenta una panorámica de las relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la UE hasta la fecha<sup>1</sup>. En primer lugar, se describen de forma sucinta los fundamentos políticos, económicos y financieros que les sirven de base. Luego se analiza cómo se han desarrollado en la última década las interacciones del BCE con cada una de las instituciones y de los órganos relevantes de la UE y se identifican ciertas tendencias comunes. Particular atención se presta a los cambios observados desde el inicio de las turbulencias financieras en el verano de 2007. Como conclusión, se contemplan las perspectivas futuras de las relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la UE, teniendo en cuenta, especialmente, las repercusiones del Tratado de Lisboa.

## 2 JUSTIFICACIÓN DE LAS RELACIONES DEL BCE CON LAS INSTITUCIONES Y LOS ÓRGANOS DE LA UE

El BCE ocupa una posición especial dentro del marco institucional de la UE, habida cuenta de las tareas específicas que tiene encomendadas y de su estatus independiente. Sus interacciones con las instituciones y los órganos de la UE se fundamentan en principios claros y disposiciones jurídicas que reflejan su base política, económica y financiera.

<sup>1</sup> Véase también el artículo titulado «Relaciones del BCE con las instituciones y organismos de la Comunidad Europea», en el Boletín Mensual de octubre de 2000, así como el capítulo correspondiente de la edición especial del Boletín Mensual publicada con ocasión del décimo aniversario del BCE.

## 2.1 JUSTIFICACIÓN POLÍTICA: INDEPENDENCIA

El Tratado asigna al BCE el mandato claro e inequívoco de mantener la estabilidad de precios y le otorga plena independencia frente a interferencias políticas para cumplirlo. Dado que estas disposiciones han sido consagradas tanto en el Tratado como en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE, y no en la legislación ordinaria, han adquirido categoría «constitucional». De hecho, un banco central independiente, alejado del proceso político de toma de decisiones, se encuentra en una posición más favorable para alcanzar el objetivo primordial de la estabilidad de precios, en la medida en que puede mirar hacia delante a más largo plazo, mientras que los políticos se plantean objetivos a corto plazo, en línea con los ciclos electorales. La evidencia empírica de los distintos países y los horizontes de largo plazo confirman que una mayor independencia del banco central se asocia a una inflación media más baja<sup>2</sup>. El respeto por la independencia del BCE supone que las relaciones de este con otros órganos con responsabilidades en el ámbito de la política económica no pueden ir más allá de un diálogo no vinculante. Concretamente, no puede darse una coordinación ex ante de la política monetaria con la política económica, ya que, de haberla, se desdibujaría la asignación de funciones entre los responsables de la toma de decisiones políticas, lo que, a su vez, diluiría la responsabilidad a la hora de rendir cuentas.

El Tratado asigna al BCE la competencia exclusiva de la política monetaria de la zona del euro. Así pues, se ha encomendado a la institución el aspecto fundamental de la soberanía en esta materia. Exactamente igual que cualquier otro banco central independiente, el BCE está obligado a someter sus actuaciones y sus decisiones al escrutinio público y a demostrar que «actúa dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados» (artículo 13 del Tratado de la Unión Europea). Por lo tanto, se le exige que explique y justifique ante los ciudadanos europeos y sus representantes electos cómo utiliza las facultades y prerrogativas que se le han confiado para alcanzar sus objetivos; en una palabra, tiene que rendir cuentas de

sus actos. La transparencia es el medio para lograrlo. Un compromiso inequívoco en este sentido impone autodisciplina a los responsables de la política económica, lo que contribuye a garantizar que sus decisiones y sus explicaciones en materia de políticas públicas sean coherentes a lo largo del tiempo. Ello, a su vez, refuerza la credibilidad de dichas políticas. Así pues, por su propio interés, el BCE debe salvaguardar la aceptación pública de su carácter independiente y velar por que sus decisiones se expliquen de forma adecuada.

Por consiguiente, tanto el Tratado como los Estatutos del SEBC y del BCE contienen una serie de disposiciones que establecen las obligaciones del BCE en materia de información (véase el recuadro, en el que se presentan las principales disposiciones legales que rigen las relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la UE). El BCE está obligado a presentar un informe anual sobre su política monetaria y otras actividades al Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea (Consejo de la UE), la Comisión Europea y el Consejo Europeo. Además, el presidente del BCE y los demás miembros del Comité Ejecutivo pueden dirigirse a las comisiones competentes del Parlamento Europeo, a instancias del Parlamento o a petición propia.

Finalmente, cabe señalar que el BCE cumple con creces las obligaciones de información establecidas en el Tratado y se esfuerza en lograr una comunicación eficaz y regular con el público en general por medio de conferencias de prensa, discursos de los miembros del Comité Ejecutivo, el Boletín Mensual y toda una serie de publicaciones relacionadas con sus tareas.

## 2.2 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA: DESEMPEÑO ADECUADO DE LAS TAREAS ENCOMENDADAS AL BCE

Más allá de estas obligaciones de información, las relaciones entre el BCE y las instituciones y los órganos de la UE también tienen una base econó-

<sup>2</sup> Véase, entre otros, A. Alesina y L. Summers, «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence», *Journal of Money, Credit and Banking*, 25:2, 1993.

mica y funcional. El BCE —banco central de la zona del euro— se mantiene en contacto con las autoridades y los interlocutores sociales europeos. En el contexto europeo, esta interacción resulta más compleja, debido a la asignación de las responsabilidades en materia de política económica a los diferentes niveles de gobierno, tanto supranacional como nacional. Los agentes económicos nacionales tienen un impacto significativo en la evolución de los precios a través de mecanismos tales como la negociación salarial o la política fiscal. El diálogo regular entre el BCE y otros responsables de la política económica relevantes

brinda al BCE la oportunidad de enriquecer su información y explicar su política monetaria, y permite a sus contrapartes entender mejor las acciones de la institución y cómo sus propias actuaciones afectan al proceso de transmisión de dicha política. De esta forma, el BCE puede ofrecer un parámetro de referencia fiable para las decisiones de cada uno de los agentes. Además, en las funciones en que el BCE comparte responsabilidades con otras instituciones y órganos de la UE (por ejemplo, en el campo de las estadísticas), el Tratado exige, de forma explícita, la cooperación entre el BCE y los órganos o instituciones pertinentes.

#### Recuadro

### TEXTOS LEGALES RELEVANTES RELATIVOS A LAS RELACIONES DEL BCE CON LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA UNIÓN EUROPEA

#### El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

##### Artículo 284

1. 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.

El Presidente del Consejo podrá someter una moción a la deliberación al Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo.

2. Se invitará al Presidente del Banco Central Europeo a que participe en las reuniones del Consejo en las que se delibere sobre cuestiones relativas a los objetivos y funciones del SEBC.

3. 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. El Presidente del Banco Central Europeo presentará dicho informe al Consejo y al Parlamento Europeo, que podrá proceder a un debate general sobre esa base.

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 Parlamento Europeo.

##### Artículo 134

1. A fin de promover la coordinación de las políticas de los Estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior, se crea un Comité Económico y Financiero.

2. [...] Los Estados miembros, la Comisión y el Banco Central Europeo designarán cada uno de ellos un máximo de dos miembros del Comité.

### **Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997 sobre la coordinación de las políticas económicas en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y sobre los artículos 138, 219 y 284 del Tratado (antiguos artículos 111 y 113)**

[...] Los ministros de los Estados que participen en la zona del euro tendrán la facultad de reunirse entre ellos de modo informal para debatir cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten en materia de moneda única. Se invitará a participar en las reuniones a la Comisión y, en su caso, al Banco Central Europeo.

[...] El Comité Económico y Financiero, que estará formado por altos funcionarios de los bancos centrales nacionales y del BCE, así como de los Ministerios de Hacienda nacionales, proporcionará el marco en el que se pueda preparar y proseguir el diálogo a escala de altos funcionarios.

### **Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999)**

[...] El Consejo Europeo considera necesario que, además de los procesos de Luxemburgo y Cardiff, se instituya un diálogo macroeconómico periódico (proceso de Colonia) dentro del marco del Consejo ECOFIN, con la colaboración del Consejo de Trabajo y Asuntos Sociales y con la participación de los representantes de ambas composiciones del Consejo, la Comisión, el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales.

## **2.3 JUSTIFICACIÓN FINANCIERA: GARANTIZAR UNA GESTIÓN FINANCIERA SÓLIDA**

El escrutinio de la gestión e integridad financieras del BCE reviste una importancia crucial, ya que las funciones que desempeña la institución afectan al dinero de los contribuyentes. Los Estatutos del SEBC y del BCE contemplan dos niveles de control externo: por una parte, se nombra a un auditor externo independiente para que audite las cuentas anuales del BCE (artículo 27.1); por otra parte, el Tribunal de Cuentas Europeo examina la eficiencia operativa de la gestión del BCE (artículo 27.2). El Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo, junto con la respuesta del BCE, se publican en la dirección del BCE en Internet y en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Además, el BCE entra dentro del ámbito del plan de prevención del fraude establecido por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE a finales de la década de los noventa. El «Reglamento OLAF»<sup>3</sup> contempla, entre otras cosas, la investigación interna, por parte de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) —un servicio indepen-

diente de investigación de la Comisión Europea—, de cualquier sospecha de fraude dentro de las instituciones y los órganos de la UE. En junio de 2004, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó una decisión por la que se establecen las normas conforme a las que la OLAF habrá de realizar las investigaciones internas. De conformidad con esas disposiciones, las facultades de investigación de la OLAF son aplicables a todas las tareas que desempeña el BCE, y este se compromete a cooperar plenamente con la OLAF en la lucha contra el fraude.

## **3 UNA DÉCADA DE RELACIONES**

Se presenta a continuación la interacción entre el BCE, como institución independiente, y las otras instituciones y órganos de la Unión Europea, en el contexto de la base política, económica, financiera y jurídica de estas relaciones y se analiza su desarrollo a lo largo del tiempo.

3 Reglamento (CE) n.º 1073/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

### 3.1 EL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo —en su calidad de órgano cuya legitimidad emana directamente de los ciudadanos de la Unión Europea— constituye el principal foco de atención de las obligaciones de información del BCE. El presidente del BCE comparece cuatro veces al año ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios. Además, el presidente y otros miembros del Comité Ejecutivo del BCE comparecen ante dicha Comisión para debatir cuestiones específicas<sup>4</sup>. Asimismo, y lo que es más importante, el presidente comparece una vez al año en la sesión plenaria del Parlamento para presentar el Informe Anual del BCE. Por último, los nombramientos del presidente, del vicepresidente y de otros miembros del Comité Ejecutivo del BCE se consultan con el Parlamento Europeo.

En los diez últimos años, las relaciones del BCE con el Parlamento Europeo han aumentado tanto por su alcance como por su intensidad. Además de la evaluación periódica de la situación económica de la zona del euro y de la orientación de la política monetaria, los diversos intercambios de opiniones han abarcado un número cada vez mayor de temas, como la ampliación de la zona del euro, la cooperación internacional, los sistemas de pago y liquidación, y la estabilidad y supervisión financieras. Este último aspecto ha adquirido una mayor relevancia, especialmente desde el inicio de la crisis financiera. En sus diversas resoluciones sobre la evolución económica y financiera en la Unión Europea, el Parlamento Europeo ha reconocido las medidas que, oportunamente y con determinación, ha adoptado el BCE para hacer frente a las turbulencias financieras y ha propugnado que el BCE desempeñe un papel más destacado en el ámbito de la estabilidad financiera.

Además, estas relaciones se han intensificado con el tiempo. Más allá de la interacción y el intercambio de opiniones con los miembros de la propia Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, el BCE ha mantenido relaciones constructivas con el Parlamento Europeo al más alto nivel; por ejemplo, mediante reuniones periódicas de los presidentes de ambas instituciones. El BCE también ha

respaldado los esfuerzos realizados por el Parlamento Europeo para mejorar la cooperación entre los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE; por ejemplo, explicando las medidas adoptadas durante la crisis financiera en una reunión conjunta de parlamentarios.

Asimismo, el BCE ha establecido con carácter voluntario la práctica de responder por escrito a las preguntas formuladas por los miembros del Parlamento Europeo, canalizando las respuestas a través de la persona que presida la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, sobre cuestiones relacionadas con los ámbitos de competencia de la institución. El BCE considera esta práctica como algo fundamental, en la medida en que le proporciona información sobre temas puntuales proveniente de los representantes de los ciudadanos de la UE y, por consiguiente, del público en general. Esta continua interacción brinda también la oportunidad de dar respuesta a las inquietudes de esos ciudadanos y de transmitir mensajes clave a los miembros del Parlamento Europeo. El BCE también informa al Parlamento Europeo sobre las medidas adoptadas como seguimiento de las sugerencias contenidas en la resolución del Parlamento Europeo respecto al Informe Anual del BCE. En los últimos años, en las comparecencias del presidente del BCE en la sesión plenaria han participado también el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios y el presidente del Eurogrupo, lo que ha brindado la oportunidad de analizar de forma exhaustiva cuestiones relacionadas con la política económica de la zona del euro. Finalmente, en los últimos años una delegación de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios ha visitado regularmente el BCE, a fin de intercambiar opiniones con los miembros del Comité Ejecutivo sobre diversos temas.

Además de estas relaciones institucionales formales a nivel de política económica, el BCE y el Parlamento Europeo han desarrollado estrechas relaciones de trabajo. En este contexto, el personal del BCE ha brindado al Parlamento Europeo, previa solicitud, su asesoramiento en cuestiones técnicas (por ejemplo, falsificación de billetes en euros, requerimientos de

4 Véase más información en el Informe Anual del BCE.

capital y estadísticas), en un espíritu de mutua y sincera colaboración entre las instituciones de la UE.

### **3.2 EL CONSEJO ECOFIN, EL EUROGRUPO Y SUS COMITÉS PREPARATORIOS**

#### **3.2.1 EL CONSEJO ECOFIN**

El Consejo ECOFIN es el principal foro para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (como se indica en la Resolución del Consejo Europeo de 13 de diciembre de 1997). Se invita al BCE a participar en las reuniones del Consejo ECOFIN cuando se debaten cuestiones relativas a los objetivos y las tareas de la institución; entre otras, las Orientaciones generales de política económica (BEPG, en sus siglas en inglés), la reforma del marco europeo de supervisión y regulación financieras o la representación exterior de la Unión Europea en los foros internacionales. Además, el presidente del BCE presenta el Informe de Convergencia del BCE ante el Consejo ECOFIN, en el contexto del examen bienal del estado de la convergencia de los países que aún no forman parte de la zona del euro, y proporciona información sobre la preparación para la introducción de los billetes y monedas en euros.

Las relaciones entre el Consejo ECOFIN y el BCE no son unidireccionales. El Tratado (y los Estatutos del SEBC y del BCE) contemplan explícitamente la posibilidad de que el presidente de dicho Consejo participe en las reuniones del Consejo de Gobierno y del Consejo General del BCE. En la práctica, el presidente del Eurogrupo asiste a las reuniones del Consejo de Gobierno. Al mismo tiempo, el Tratado establece expresamente que el presidente del Consejo ECOFIN participará en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE sin derecho a voto. Esta interacción al más alto nivel fomenta el flujo de información entre todas las partes interesadas, ayuda a comprender mejor las opiniones de la otra parte en materia de política económica y permite un diálogo sobre temas de interés común, respetando plenamente las respectivas competencias.

Además de sus reuniones mensuales de carácter formal, el Consejo ECOFIN también celebra reuniones informales cada seis meses, que brindan la oportunidad de debatir de forma franca y abierta asuntos

puntuales. El presidente y el vicepresidente del BCE asisten a estas reuniones informales, junto con los gobernadores de los bancos centrales nacionales (BCN) del SEBC, que acompañan a los ministros de Economía y Hacienda de sus respectivos Estados miembros.

Considerando a posteriori cómo se ha desarrollado la interacción en los diez últimos años, el inicio de las turbulencias financieras en agosto de 2007 marca una clara intensificación. Desde la creación del BCE en 1998 hasta el inicio de las turbulencias, la participación del BCE a través del Comité Ejecutivo en las reuniones del Consejo ECOFIN se producía de forma ad hoc y se enmarcaba en el debate de temas específicos relacionados con el ámbito de competencia del BCE (es decir, además de los ya mencionados, los relativos a la introducción de los billetes y monedas en euros, la adopción del marco Lamfalussy para la regulación y supervisión financieras, y la instrumentación y reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Desde el inicio de las turbulencias financieras en agosto de 2007, se ha hecho necesario intensificar el diálogo entre el BCE y el Consejo ECOFIN, lo que se ha reflejado en una mayor frecuencia en la asistencia del presidente y/o del vicepresidente del BCE a las reuniones de dicho Consejo. Por término medio, han asistido al menos a una de las dos reuniones formales del Consejo ECOFIN, así como a las reuniones informales adicionales convocadas por la Presidencia de turno del Consejo de la UE en el contexto de la crisis financiera<sup>5</sup>. Además de asistir con más frecuencia a las reuniones, el Consejo ECOFIN ha recurrido en varias ocasiones al BCE, a veces junto con la Comisión Europea, para solicitar asesoramiento y análisis en relación con algunas cuestiones, como las orientaciones de la UE sobre el diseño de los planes nacionales de rescate bancario, las garantías públicas de la deuda bancaria y los programas de rescate de activos.

Otro ejemplo de la intensificación de la interacción entre el BCE y las instituciones y los órganos europeos es la creación de una «célula de crisis

<sup>5</sup> Como la convocada por la Presidencia francesa en diciembre de 2008 y la convocada por la Presidencia sueca de la UE en septiembre de 2009 en vísperas de la cumbre de Pittsburgh, celebrada los días 24 y 25 de septiembre de 2009.

financiera» (integrada por el presidente del BCE, junto con los bancos centrales nacionales (BCN), el presidente de la Comisión Europea, el presidente del Eurogrupo, la Presidencia de turno y los Gobiernos de los Estados miembros) a fin de que la UE pudiera adoptar medidas rápidas y efectivas para hacer frente a la crisis.

### 3.2.2 EL EUROGRUPO

El Eurogrupo es un órgano informal, integrado por los ministros de Economía y Hacienda de los países de la zona del euro, que permite a los Gobiernos debatir «cuestiones relativas a las responsabilidades específicas que comparten en materia de moneda única» (Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo, 1997). En general, el Eurogrupo se reúne, una vez al mes, el día anterior a la reunión del Consejo ECOFIN. El Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios y el presidente del BCE, normalmente acompañado por el vicepresidente, asisten regularmente a las reuniones del Eurogrupo, que sientan las bases de un diálogo abierto, en un clima de confianza y respeto mutuos.

Pese a su carácter informal, en los últimos diez años se han introducido varios cambios para mejorar la organización de las reuniones y aumentar la visibilidad del Eurogrupo. Por ejemplo, desde 2005 el Eurogrupo ha elegido un presidente con un mandato de dos años, lo que garantiza una mayor continuidad tanto interna como externa. Además, inmediatamente después de las reuniones, se celebran conferencias de prensa en las cuales el presidente del Eurogrupo —acompañado por el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios y, si procede, por el presidente del BCE— comunica los resultados de la reunión del Eurogrupo. Especialmente, cuando se trata de cuestiones en las que reviste particular importancia transmitir un mensaje coherente por parte de todos los participantes, el Eurogrupo también hace todo lo posible por decidir cuáles habrán de ser los aspectos clave en la comunicación externa de sus deliberaciones. Finalmente, se ha instituido un diálogo regular entre el presidente del Eurogrupo y el Parlamento Europeo.

Con el tiempo, los asuntos tratados por el Eurogrupo han ido gradualmente en aumento. Además

de analizar la situación económica y las políticas fiscales, el Eurogrupo también examina cada vez con más frecuencia las políticas estructurales, haciendo especial hincapié en los aspectos de crucial importancia para la zona del euro y el funcionamiento fluido y sostenible de la Unión Monetaria (como la evolución de los salarios y la competitividad, los diferenciales de inflación y crecimiento y la evolución de los precios de las materias primas). Por otra parte, el Eurogrupo ha abordado recientemente cuestiones relacionadas con el sector financiero, principalmente en el contexto de la crisis financiera. La frecuencia, el alcance y la profundidad de las deliberaciones sobre estos temas han aumentado con el paso de los años.

El Eurogrupo también ha resultado ser un medio apropiado para preparar un enfoque, común a toda la zona del euro, sobre las decisiones del Consejo ECOFIN en materias estrechamente relacionadas con la zona del euro, como la designación de los miembros del Comité Ejecutivo del BCE, la parte específica de las Orientaciones generales de política económica dedicada a la zona del euro, las decisiones del Consejo en el contexto de un procedimiento de déficit excesivo que afecte a un país de la zona del euro, etc. Las reuniones del Eurogrupo han servido, asimismo, de plataforma para deliberaciones estratégicas sobre la ampliación de la zona del euro. El presidente del Eurogrupo participa en los principales foros financieros internacionales; en particular, en las reuniones del G 7 y del Comité Monetario y Financiero Internacional, junto con el presidente del BCE.

### 3.2.3 EL COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO

El Comité Económico y Financiero (CEF) es un comité consultivo, establecido por el propio Tratado (véase recuadro), que contribuye a la preparación del trabajo del Consejo ECOFIN. Los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y el BCE designan, cada uno, a dos miembros y a dos alternos, como máximo, para el Comité. Los miembros del CEF designados por el BCE son miembros de su Comité Ejecutivo. Los alternos se reúnen antes de que el CEF celebre sus reuniones, a fin de preparar las deliberaciones. El CEF tiene unas competencias muy amplias, que abarcan desde el

análisis de la situación económica y las BEPG hasta el seguimiento de la política fiscal (incluidas las actualizaciones anuales de los programas de estabilidad y convergencia y la preparación de la posición europea respecto a diversas cuestiones internacionales). A efectos de las deliberaciones y de las decisiones en el contexto del Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC II), el CEF se reúne en una composición especial, integrada por los miembros del CEF designados por los Gobiernos nacionales y por los bancos centrales no pertenecientes a la zona del euro, dos representantes del BCE, dos de la Comisión Europea y el presidente del grupo de alternos.

En los diez últimos años, cabe destacar dos grandes acontecimientos. En primer lugar, en respuesta a la ampliación de la Unión Europea en 2004 y al consiguiente aumento del número de Estados miembros, el CEF tomó medidas para que su labor fuera más eficiente. Desde que se produjo esta ampliación, el CEF se ha reunido en dos formaciones; a saber, una restringida (sin la asistencia de los representantes de los BCN de los Estados miembros de la UE) y otra con la presencia de todos sus miembros (incluidos los BCN)<sup>6</sup>. En segundo lugar, el CEF ha acelerado significativamente el análisis y las deliberaciones respecto a algunos temas económicos clave, sobre todo en la medida en que se han planteado nuevas cuestiones, por ejemplo, en relación con la ampliación de la Unión Europea y la zona del euro (incluidos la competitividad y los programas de balanza de pagos) y la aparición de los asuntos relacionados con la estabilidad financiera.

En relación con esto último, se han establecido formatos especiales, entre los que destaca la Mesa de Estabilidad Financiera (FST en sus siglas en inglés), que se reúne dos veces al año antes de las reuniones informales del ECOFIN y prepara las deliberaciones del Consejo ECOFIN sobre la evaluación de la estabilidad financiera en la UE. Para que el debate sea suficientemente informado, se invita a estas deliberaciones a otras partes interesadas: los presidentes del Comité de Supervisores Bancarios Europeos, el Comité de Reguladores Europeos de Valores, el Comité Europeo de Supervisores de Se-

guros y de Pensiones de Jubilación, y el Comité de Supervisión Bancaria del SEBC. Por último, el CEF también recibe información del Comité de Servicios Financieros, en el que también participa el BCE. Durante la crisis financiera, y en particular en su punto máximo, tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008, las relaciones del BCE con el CEF se intensificaron, tanto en frecuencia como en alcance —reflejo de la evolución de la situación en el Consejo ECOFIN—, ya que el CEF desempeñó un papel fundamental en el seguimiento y la coordinación diarios de la preparación y puesta en práctica de los planes nacionales de rescate y de los programas de apoyo de la UE y del FMI.

El Grupo de Trabajo del Eurogrupo es un subcomité consultivo del CEF, en el que solo participan representantes de los países de la zona del euro, la Comisión Europea y el BCE, que contribuye a la preparación de los trabajos del Eurogrupo.

### 3.2.4 EL COMITÉ DE POLÍTICA ECONÓMICA

El Comité de Política Económica (CPE) es otro órgano consultivo de la Unión, que contribuye a la preparación del trabajo del Consejo ECOFIN, en estrecha colaboración con el CEF, haciendo especial hincapié en las políticas estructurales encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y el BCE nombran, cada uno, a dos miembros del Comité. El BCE asigna la máxima importancia a la aplicación de las reformas estructurales de los Estados miembros como medio para incrementar la flexibilidad de la economía, potenciar su capacidad de resistencia frente a las perturbaciones económicas y, en última instancia, alcanzar tasas de crecimiento sostenible a largo plazo más altas y un mayor nivel de empleo. Además, las reformas estructurales son clave para el buen funcionamiento de la UEM, dado que los países ya no pueden recurrir a algunos de los mecanismos de ajuste existentes antes de la UEM para restablecer su competitiv-

6 Véanse más detalles en G. Grosche y U. Puetter, «Preparing the Economic and Financial Committee and the Economic Policy Committee for Enlargement», *Journal of European Integration*, 30:4, pp. 527-543.

dad. Así pues, la participación del BCE en este Comité representa una oportunidad de contribuir a la labor que se está realizando en este campo en el ámbito tanto europeo como nacional, respetando plenamente las respectivas competencias de todas las partes interesadas.

Desde el inicio de la UEM, el CPE centró en un principio su trabajo en un número limitado de temas, esencialmente relacionados con las reformas estructurales, la productividad y las reformas del mercado de trabajo. Con el tiempo, el Comité ha comenzado también a abordar temas como la energía y el cambio climático, la evolución de los precios de las materias primas, la reducción de la carga administrativa y la competitividad en una unión monetaria. Desde agosto de 2005, el CPE también se ha reunido en composición de Eurogrupo, a fin de contribuir a las deliberaciones de este sobre cuestiones que son competencia del CPE; entre otras, las reformas estructurales relacionadas con la Agenda de Lisboa y los aspectos estructurales de la formulación de las políticas económicas, como el envejecimiento de la población y la calidad de las finanzas públicas.

### 3.3 LA COMISIÓN EUROPEA

Habida cuenta de sus funciones como iniciador de la legislación de la UE y guardián de los Tratados, la Comisión Europea es, naturalmente, un protagonista clave del diálogo entre el BCE y las autoridades económicas dentro del Eurogrupo y el Consejo ECOFIN. El Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios asiste a las reuniones del Eurogrupo y del Consejo ECOFIN. Además, el Tratado (véase recuadro) establece que un miembro de la Comisión Europea (generalmente, el Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios) pueda participar en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, aunque sin derecho a voto o, a diferencia del presidente del Consejo de la UE, sin derecho a presentar a deliberación una moción. El Comisario asiste aproximadamente a la mitad de las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE. Este diálogo reviste particular importancia en vista del papel crucial que desempeña la Comisión Europea en la formulación de la política económi-

ca de la UE y del hecho de que a la Comisión Europea se le hayan encomendado diversas tareas específicas relacionadas con la UEM (como la formulación de las BEPG, el seguimiento de los asuntos presupuestarios y la consiguiente presentación de informes al Consejo de la UE y la evaluación de la convergencia en los Estados miembros de la UE acogidos a una excepción).

Por último, las dos instituciones han desarrollado una estrecha relación de trabajo y una amplia gama de contactos periódicos y ad hoc a nivel de trabajo (por ejemplo, en los campos de la estadística y los sistemas de pago y en relación con la preparación de los Informes de Convergencia). Como consecuencia de la intensificación de las relaciones con los órganos y comités antes mencionados, las relaciones con la Comisión Europea también se han intensificado y ampliado con el tiempo, en particular desde el inicio de la crisis, durante la cual la Comisión Europea ha desempeñado un papel de primer orden en la coordinación de las medidas de política aplicadas en el ámbito europeo y para evitar una fragmentación del mercado único.

### 3.4 EL CONSEJO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UE EN SU COMPOSICIÓN DE JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO

El Consejo Europeo —que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno y al presidente de la Comisión Europea y, desde el 1 de diciembre de 2009, a los dos cargos de nueva creación; a saber, el presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad— desempeña un papel crucial de control de los asuntos europeos, en el sentido de que brinda orientación política e imprime impulso a la Unión Europea, adopta las decisiones más importantes y da su aprobación a los documentos de mayor relevancia. El Consejo Europeo se diferencia del Consejo de la UE que se reúne en la composición de Jefes de Estado o de Gobierno, que es un formato específico del Consejo de la UE. A diferencia de este, el Consejo Europeo no ha sido reconocido hasta ahora como una institución europea formal. No obstante, el Tratado de Lisboa modifica su es-

tatus, reconociéndolo formalmente como una institución de la Unión e introduciendo la figura de un presidente «permanente» del Consejo Europeo, que presidirá sus reuniones durante un período, renovable una vez, de dos años y medio.

El presidente del BCE ha sido invitado a varias reuniones del Consejo Europeo, así como a las cumbres informales ad hoc, a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, convocadas desde el inicio de la crisis financiera, como las celebradas el 1 de marzo y el 17 de septiembre de 2009 y la cumbre de Jefes de Estado de la zona del euro celebrada en París el 12 de octubre de 2008. El objetivo de esta última era coordinar la respuesta que habrían de dar a la crisis los países de la zona del euro.

### 3.5 EL DIÁLOGO MACROECONÓMICO

El Diálogo Macroeconómico fue establecido por el Consejo Europeo en junio de 1999. Se trata de un diálogo institucionalizado entre las autoridades monetarias europeas, el Consejo de la UE, la Comisión Europea y los interlocutores sociales europeos, que tiene por objeto lograr una comprensión más cabal de las exigencias de política económica que conlleva la UEM. El Diálogo se basa en el pleno respeto a la independencia de todas las partes interesadas, en particular a la independencia de los interlocutores sociales en el proceso de formación de los salarios y a la del BCE en relación con la política monetaria única. El Diálogo Macroeconómico tiene lugar dos veces al año —la primera a nivel técnico y después a nivel político— y constituye un foro para el intercambio de opiniones sobre la situación económica, así como para el debate de temas especiales relacionados con la situación del mercado laboral y la evolución de las políticas fiscales y estructurales. El BCE está representado en el Diálogo Macroeconómico a nivel político por su presidente.

## 4 TENDENCIAS COMUNES

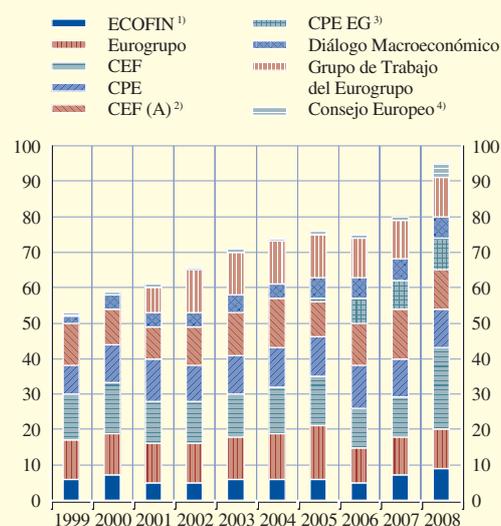
Sobre la base de lo expuesto hasta aquí, pueden identificarse cuatro tendencias comunes que carac-

terizan la evolución de las relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la UE desde su creación:

- (i) una mayor frecuencia de las interacciones (como se observa en el número, cada vez mayor, de reuniones a las que asiste el BCE: véase gráfico);
- (ii) una mayor variedad de temas analizados;
- (iii) una profundización de los debates, con un mayor número de contribuciones escritas por parte del BCE;
- (iv) un aumento en el número de deliberaciones específicas en composición de zona del euro.

Ello ha estimulado la creación de un clima de confianza y entendimiento mutuos entre los distintos responsables de la política económica, conducente a un funcionamiento fluido de la UEM.

Número de reuniones por años y órganos



Fuente: BCE.

1) Incluye las reuniones informales del ECOFIN.

2) Alternos del CEF.

3) Grupo de Trabajo CPE en composición de Eurogrupo.

4) El Consejo Europeo y el Consejo de la UE en la composición de Jefes de Estado o de Gobierno.

En particular, el período transcurrido desde el inicio de las turbulencias financieras en agosto de 2007 se ha caracterizado por un mayor hincapié de los debates en temas relacionados con el sector financiero, que ha dado lugar a una intensificación de las relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la UE a todos los niveles.

Esta mayor interacción probablemente continuará y se desarrollará aún más en el contexto de la creación de dos nuevos órganos europeos; a saber, la Junta Europea de Riesgo Sistémico y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros (una red de supervisores integrada por la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados, y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), que se crearán para mejorar el marco de supervisión macro y microprudencial en la Unión Europea.

Por último, una tendencia discernible hacia una orientación más claramente definida de las deliberaciones en la zona del euro puede observarse en el número, cada vez mayor, de reuniones en composición de zona del euro solamente, junto con una ampliación y una profundización de dichas deliberaciones. Esto significa, por ejemplo, que, además de la atención inicial a la situación económica y a las políticas fiscales, el Eurogrupo también examina ahora las políticas estructurales con mayor frecuencia, haciendo especial hincapié en temas de importancia crucial para la zona del euro, como la evolución de la competitividad en los Estados miembros de la zona.

El análisis ha demostrado que el marco institucional que establece el Tratado de Maastricht es fundamentalmente sólido. Las relaciones del BCE con las instituciones y los órganos de la UE han evolucionado en los diez últimos años dentro del marco actual, sin que se haya observado una necesidad urgente de transformar radicalmente el sistema.

## 5 CONSECUENCIAS DEL TRATADO DE LISBOA

De conformidad con esta evaluación positiva del marco institucional de la UEM, el Tratado de Lis-

boa no introduce ningún cambio fundamental en las disposiciones de Tratados anteriores<sup>7</sup>. Sí presenta, no obstante, algunos cambios dignos de mención, encaminados, por una parte, a consolidar el pilar monetario y, por otra, a mejorar el funcionamiento del pilar económico, en particular con respecto a la zona del euro.

### 5.1 CONSOLIDACIÓN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE LA UNIÓN MONETARIA

En lo que respecta al pilar de la Unión Monetaria, el mandato del BCE se refuerza con la elevación de su objetivo primordial, es decir, la estabilidad de precios, a un objetivo de la Unión Europea en su conjunto, lo que significa que los Estados miembros deberán orientar sus políticas económicas a la consecución de ese objetivo. El BCE considera muy positivo este cambio. Asimismo, se considera también como objetivo de la Unión Europea «una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro».

Además, el BCE, creado inicialmente como un organismo comunitario *sui generis*, se convierte en una institución de la Unión. Se trata de una medida encaminada a simplificar y aumentar la transparencia del marco institucional de la Unión. La institución responsable de la moneda única figurará como institución de la Unión, lo que hará que su estatus y posición en la arquitectura institucional general de la Unión Europea sean más accesibles para los ciudadanos europeos. Por importante que, sin duda alguna, sea esta medida para la percepción externa del Banco, en la práctica se esperan pocos cambios, ya que el BCE mantiene todas sus características institucionales especiales, como son la independencia, la potestad normativa y la personalidad jurídica. El firme anclaje de estas características en el nuevo Tratado es esencial para que el BCE desempeñe con éxito sus funciones. De hecho, el Tratado de Lisboa refuerza aún más la independencia del BCE, refiriéndose por primera vez de forma explícita a la independencia financiera de la institución. Por último, si bien el hecho de ser una institución de la UE conlleva la obligación de una mutua y sincera colaboración con to-

<sup>7</sup> Véase el recuadro titulado «El Tratado de Lisboa», en el Boletín Mensual de diciembre de 2007.

das las instituciones de la UE, esto ya era de hecho aplicable al BCE.

Otro cambio digno de mención en el nuevo Tratado es que, por primera vez, se introduce el término «Eurosistema» en la legislación primaria, lo que debería clarificar aún más la distinción entre el Eurosistema y el SEBC.

Por otra parte, los miembros del Comité Ejecutivo del BCE serán nombrados por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y no, como ahora, por común acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros. Así pues, el procedimiento de designación tendrá un carácter más supranacional y se armonizará con los procesos de toma de decisiones que se aplican a otros nombramientos clave.

Finalmente, los miembros de la zona del euro podrán formular recomendaciones sobre la ampliación de la zona: la decisión final sobre la introducción del euro en un Estado miembro seguirá siendo adoptada por el Consejo de la UE en su conjunto, pero teniendo en cuenta las opiniones concretas expresadas por los miembros de la zona del euro.

Si bien el funcionamiento general del pilar de la Unión Monetaria no varía en el Tratado de Lisboa<sup>8</sup>, la posición institucional del BCE se refuerza en varios aspectos, al tiempo que, paralelamente, se introducen varias innovaciones en materia de gobernanza económica.

## 5.2 MEJORA DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El Tratado de Lisboa brinda varias oportunidades para mejorar la gobernanza económica de la zona del euro. Por primera vez, se reconoce al Eurogrupo en los Tratados. No obstante, conserva su actual estatus informal y, por consiguiente, no tiene facultades formales de toma de decisiones. El presidente del Eurogrupo desempeñará sus funciones durante un período de dos años y medio.

Además, se refuerza el papel de los Estados miembros de la zona del euro y el de la Comisión Europea con respecto a las BEPG y el procedimiento de

déficit excesivo. El Tratado de Lisboa confiere a la Comisión Europea la facultad de presentar directamente un dictamen a un Estado miembro en caso de incumplimiento. Una vez que interviene el Consejo ECOFIN, durante la fase siguiente del procedimiento se permitirá al Estado miembro en cuestión participar en los debates sobre las recomendaciones necesarias, pero ya no tendrá derecho de voto. Y, lo que es más importante, las decisiones respecto al incumplimiento de las BEPG o del procedimiento de déficit excesivo por parte de los países de la zona del euro las adoptarán exclusivamente los países de la zona.

Las responsabilidades específicas compartidas en cuanto a la gestión de la moneda única también se reconocen en la posibilidad de la «cooperación reforzada» entre los Estados miembros de la zona del euro. Una nueva disposición les permite adoptar, por mayoría cualificada, nuevas medidas para reforzar la coordinación y la supervisión de su disciplina presupuestaria y formular orientaciones de política económica específicas para sí mismos. Cualquiera de estas medidas, siempre y cuando sea compatible con el Tratado y se adopte de conformidad con los procedimientos correspondientes sobre las BEPG y los procedimientos de déficit excesivo, serán legalmente vinculantes para los países de la zona del euro.

Bienvenidas sean estas destacables innovaciones en la medida en que contribuyan a mejorar el marco de gobernanza económica de la zona del euro. Para aprovechar al máximo su potencial, es preciso que se instrumenten de conformidad con el Tratado de Lisboa.

Por último, en lo que respecta a la representación exterior de la zona del euro, el Tratado de Lisboa aclara y mejora las disposiciones actuales, pero no introduce cambios fundamentales. Como es el caso actualmente, los países de la zona del euro, si así lo desean, pueden decidir por mayoría cualificada encomendar

8 De conformidad con el Tratado de Lisboa, el antiguo artículo 111 del Tratado, sobre la política de tipos de cambio y la celebración de acuerdos en materia de régimen monetario y de régimen cambiario, se ha trasladado del título sobre política económica y monetaria a una nueva parte sobre acción exterior de la UE. Sin embargo, la asignación de competencias en esta materia no se ha modificado.

a un órgano o persona concretos que represente a la zona del euro con una sola voz en los foros internacionales. El nuevo Tratado contempla explícitamente que el Consejo de la UE disponga de los medios para adoptar «medidas adecuadas para contar con una representación única». Queda por ver si la creación de nuevos cargos en la política exterior de la UE por el Tratado de Lisboa afectará, y cómo, a la representación internacional de la zona del euro.

## 6 CONCLUSIONES

En el presente artículo se han descrito el marco institucional de la UEM que establece el Tratado y, más concretamente, las interacciones entre el BCE, con pleno respeto de su carácter de institución independiente, y los responsables de la políti-

ca económica. Dicho marco ha funcionado bien en los diez últimos años. Las autoridades económicas de la UE han podido responder de forma flexible y pragmática dentro del marco actual a los desafíos sin precedentes que se han planteado, incluida la crisis financiera. El Tratado de Lisboa brinda una serie de oportunidades para mejorar aún más la gobernanza económica, que todas las partes interesadas deberían aprovechar al máximo. Así pues, la zona del euro está bien equipada para hacer frente a los desafíos pendientes en materia de política económica (como el saneamiento de las finanzas públicas, el envejecimiento de la población, la financiación derivada del cambio climático, etc.). Un desafío de importancia inmediata será contar con un marco para la supervisión financiera que funcione bien y que sea eficaz: el BCE está preparado para tomar parte activa en este empeño.