

BANCO CENTRAL EUROPEO

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 19 de septiembre de 2003

solicitado por el Consejo de la Unión Europea acerca del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

(CON/2003/20)

(2003/C 229/04)

A. Introducción

1. El 21 de julio de 2003 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Consejo de la Unión Europea una solicitud de dictamen sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (en adelante, el «proyecto de Constitución»). La Convención Europea sobre el futuro de Europa (en adelante, la «Convención Europea») adoptó el proyecto de Constitución en dos etapas, el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, y lo presentó al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio y a la Presidencia italiana el 18 de julio de 2003. El Consejo Europeo acogió con satisfacción el proyecto de Constitución como buen punto de partida de la conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros (la Conferencia Intergubernamental) convocada para el 4 de octubre de 2003 por la Presidencia italiana.
2. La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, que ordena la consulta al BCE en el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. El proyecto de Constitución modifica e integra en un único Tratado los actuales Tratados en los que se funda la Unión Europea y, cuando se ratifique y entre en vigor, será la norma originaria fundamental de la Unión. El proyecto de Constitución, al incorporar el Título VII («Política económica y monetaria») del Tratado de la CE, afecta a los fundamentos jurídicos del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), por lo que entra en el ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del BCE, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno del BCE ⁽¹⁾.
3. El BCE no ha sido ni miembro ni observador oficial de la Convención Europea. Sin embargo, el presidente del BCE fue invitado a una audiencia de expertos, celebrada el 13 de septiembre de 2002 por el Grupo de trabajo de gobernanza económica, en la que expuso las opiniones prelimi-

nares del BCE en cuestiones monetarias y financieras. Además, el 8 de mayo y el 5 de junio de 2003, el presidente del BCE transmitió al presidente de la Convención Europea observaciones y propuestas de redacción sobre asuntos que afectan al BCE y al SEBC.

B. Consideraciones generales

4. El BCE celebra el proyecto de Constitución, que simplifica, racionaliza y clarifica el marco legal e institucional de la Unión Europea; aumenta la capacidad de acción de la Unión tanto a nivel europeo como internacional, y, por lo tanto, es un paso importante para preparar a la Unión para el futuro, como se pidió en la Declaración de Laeken.
5. El BCE entiende que el traslado de las disposiciones sobre el BCE y el SEBC del Tratado de la CE a la Constitución no supondrá cambios de fondo, y que las funciones, el mandato, la condición y el régimen jurídico del BCE y del SEBC se mantienen en lo sustancial. Aunque el BCE da gran importancia a la estabilidad institucional y funcional en el ámbito monetario, es también consciente de que una nueva constitución afecta necesariamente al marco institucional. El BCE considera que los ajustes y actualizaciones que prevé el actual proceso constituyente no afectan a esa estabilidad.
6. Se consulta al BCE acerca de un texto que hace referencia, pero no acompaña como anexos, a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo («los Estatutos») y a los demás protocolos relativos a la unión económica y monetaria (UEM). El presente dictamen se basa en dos premisas esenciales y conexas. La primera es que no se modificará el fondo de los Estatutos y los demás protocolos relativos a la UEM y que estos documentos se anexarán a la Constitución y serán parte integrante de ésta, según lo dispuesto en su artículo IV-6. La segunda premisa es que todas las partes del proyecto de Constitución, incluidos los Estatutos y los demás protocolos relativos a la UEM, mantendrán su valor de Derecho originario, es decir, el mismo rango jerárquico que otras partes del Tratado.

⁽¹⁾ El texto del proyecto de Constitución en el que se basa el presente dictamen figura en el documento CONV 850/03, de 18 de julio de 2003, publicado por la Secretaría de la Convención Europea.

El presente dictamen se basa en la premisa de que no se modificará el fondo de los Estatutos. Sin embargo, el BCE comprende que será preciso introducir en los Estatutos cambios no sustanciales, en particular para hacer ajustes terminológicos y remisiones con arreglo a la nueva numeración de las disposiciones de la Constitución, y para actualizar disposiciones obsoletas. El BCE desearía colaborar en las actividades preparatorias de esos cambios de los Estatutos.

7. En el presente dictamen, el BCE señala ciertos artículos del proyecto de Constitución que afectan al ejercicio de sus funciones y tareas y que son susceptibles de aclaraciones, modificaciones técnicas y cambios de redacción. Para facilitar su consulta, las propuestas de redacción se recogen en el anexo del presente dictamen.

C. Objetivos y competencias de la Unión

8. El apartado 3 del artículo I-3 del proyecto de Constitución dice que la Unión «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado . . .»; el artículo 2 del Tratado de la CE confiere a la Comunidad la misión de promover «un crecimiento [. . .] no inflacionista», y, según el apartado 3 de su artículo 4, los «precios estables» son uno de los «principios rectores» de las acciones de los Estados miembros y de la Comunidad. El BCE lamenta que el artículo I-3, relativo a los objetivos de la Unión, no haga esa referencia expresa a la estabilidad de precios. La estabilidad de precios fomenta la confianza en el valor del euro a largo plazo y se traduce en tipos de interés a largo plazo bajos y estables, que, a su vez, fomentan un nivel alto de inversión y, en definitiva, de crecimiento y empleo. La estabilidad de precios evita además la redistribución ocasional de la riqueza vinculada a las subidas de precios. Por consiguiente, el BCE celebraría que la actual prominencia del principio rector de la estabilidad de precios, que aparece en primer plano en el Tratado de la CE, se mantuviera en el proyecto de Constitución, y propondría que se hiciera referencia al «crecimiento [. . .] no inflacionista» en el apartado 3 del artículo I-3 del proyecto de Constitución: «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y no inflacionista . . .». Otra posible solución sería hacer referencia a la estabilidad de precios.
9. El artículo I-12 del proyecto de Constitución enumera entre las competencias exclusivas de la Unión «la política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro». En el contexto del artículo I-12, la expresión «política monetaria» no debe interpretarse en un sentido restringido y técnico como únicamente la función básica del SEBC a que se refiere la letra a) del apartado 2 del artículo III-77 del proyecto de Constitución. Ese sentido restringido ni se justifica ni es el pretendido. El BCE entiende, por el contrario, que la expresión «política monetaria» debe interpretarse en el sentido de la rúbrica de la Sección 2 del Capítulo II del Título III de la Parte III del proyecto de Constitución, y, por lo tanto, considera que comprende todas las competencias exclusivas relacionadas con el euro que figuran en las disposiciones pertinentes del proyecto de Constitución y, en especial, en los artículos III-77 y III-78.

D. Situación institucional del BCE y del SEBC

Marco institucional de la Unión

10. La situación del BCE dentro del marco institucional de la Unión se rige por el artículo I-29 del proyecto de Constitución, según el cual, el BCE sería una de las «Otras instituciones» de la Unión. El artículo I-29 preserva las características sustanciales del BCE, en especial su independencia, incluida la financiera, su personalidad jurídica y su capacidad normativa, en concreto su facultad de producir actos jurídicamente vinculantes. El BCE entiende, por consiguiente, que el marco establecido por el proyecto de Constitución ni supone ni pretende suponer cambio alguno de fondo en la situación institucional actual del BCE y del SEBC.
11. El BCE observa que el artículo I-29 se encuentra dentro del Título IV del proyecto de Constitución, titulado «De las instituciones de la Unión». La misma rúbrica tiene el artículo I-18, que no incluye al BCE. Por tanto, el proyecto de Constitución sitúa por un lado al BCE dentro del Título referido a las «instituciones de la Unión», pero, por el otro, no lo incluye en la disposición donde éstas se enumeran. Por sus características institucionales especiales, el BCE debe distinguirse de las «instituciones de la Unión», y por eso se justifica que no se incluya en el artículo I-18. Para una mayor claridad, coherencia y seguridad de su situación institucional, si no por meras razones de estilo, el BCE recomendaría que el Título IV pasase a llamarse «Del marco institucional de la Unión», expresión (tomada de la actual rúbrica del Capítulo I del Título IV) que englobaría, pues, todos los organismos institucionales, a saber: i) las instituciones de la Unión (Capítulo I), y ii) el BCE, el Tribunal de Cuentas y los organismos consultivos (Capítulo II). Consecuentemente, la rúbrica del Capítulo I debería ser «Instituciones de la Unión», en consonancia con la rúbrica del artículo I-18 de ese Capítulo. Cambiando las rúbricas de este modo, el BCE sería parte del «marco institucional de la Unión» sin estar en la lista de «instituciones de la Unión». Obviamente, las instituciones de la Unión serían también parte del «marco institucional de la Unión». Además, el artículo I-29, relativo al BCE, se ocupa también ampliamente del SEBC, y podría además referirse al Euro-sistema si se adoptara la propuesta que figura en el apartado 14 del presente dictamen. En dicho artículo se define el SEBC/Eurosistema, se mencionan sus órganos rectores y se hace referencia a sus objetivos y misiones. Por lo tanto, el BCE propone que el SEBC y el Eurosistema se incluyan en la rúbrica del artículo I-29 junto al BCE.

Independencia del SEBC

12. El apartado 3 del artículo I-29 se refiere a la independencia, incluida la financiera, del BCE. Sin embargo, los bancos centrales nacionales (BCN) de todos los Estados miembros, esto es, todos los miembros del SEBC, deben ser también independientes según el artículo III-80 del proyecto de Constitución. Por consiguiente, el BCE celebraría que en el apartado 3 del artículo I-29 se hiciera referencia a la independencia de los BCN. Esto podría hacerse sustituyendo la tercera frase por la siguiente: «Cuando ejerzan sus facultades y desempeñen sus funciones y deberes, el BCE, los bancos centrales nacionales y los miembros de sus órganos rectores serán totalmente independientes». En consecuencia, la primera frase del apartado 3 del artículo I-29 tendría que sustituirse por la siguiente: «El Banco Central Europeo es una institución con personalidad jurídica e independencia financiera».
13. El BCE observa que en el apartado 3 del artículo I-29 se le califica de «independiente», mientras que en relación con la Comisión (apartado 4 del artículo I-25) y el Tribunal de Cuentas (apartado 3 del artículo I-30) se utiliza la expresión «absoluta/plena independencia». El BCE entiende que esta diferencia terminológica es meramente de estilo y no supone diferencia cualitativa alguna entre la independencia de esas instituciones y la del BCE, pero, propondría, por coherencia, que se uniformara la redacción.

Eurosistema

14. Con las siglas «SEBC» se hace referencia a dos realidades. Por un lado, el SEBC es el BCE y los BCN de todos los Estados miembros de la UE. Por el otro, por efecto de otras disposiciones, el «SEBC» es también el BCE y los bancos centrales únicamente de los Estados miembros de la UE que han adoptado el euro. La segunda realidad es diferente de la primera, pues conlleva la competencia exclusiva de definir y ejecutar la política monetaria, incluida la emisión y gestión global del euro, gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros que han adoptado el euro y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago. La actuación necesaria para ejercer esa competencia requiere un alto grado de armonización de procedimientos, instrumentos e infraestructura, y un único órgano rector con capacidad normativa.

El Tratado de la UE ha creado esas dos realidades al introducir, en el Tratado de la CE y en los Estatutos, artículos que distinguen entre las disposiciones aplicables a una y a otra. Esta técnica legislativa no facilita la claridad y comprensión del Tratado de la CE. A fin de distinguir la segunda de esas realidades, el Consejo de Gobierno adoptó y viene usando desde 1998 la expresión «Eurosistema» en sus comunicaciones con el público. Con objeto de simplificar la Constitución y hacerla más accesible a los ciudadanos europeos, y acercar así al público en general el

marco institucional de la Unión, el BCE sugiere que la reforma histórica que supone el proyecto de Constitución es una buena ocasión para introducir en él la expresión «Eurosistema». Esto podría hacerse en el apartado 1 del artículo I-29, cuya segunda frase podría sustituirse por lo siguiente: «El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que hayan adoptado la moneda de la Unión, el euro, formarán el Eurosistema. El Eurosistema llevará a cabo la política monetaria de la Unión». La introducción de este nuevo término exigirá introducir una disposición general que indique que «SEBC» quiere decir «Eurosistema» en aquellas disposiciones de la Constitución que afecten a las tareas o funciones relativas al euro o a los Estados miembros que han adoptado el euro.

E. Representación internacional del euro

15. La representación internacional del euro se aborda en los artículos III-90 y III-228 del proyecto de Constitución. El BCE entiende que el proyecto de Constitución no priva al BCE, ni siquiera tácitamente, de sus actuales competencias basadas en las funciones monetarias que el Tratado de la CE confiere expresamente al SEBC. Sin embargo, como las funciones del SEBC no se mencionan en el artículo III-90, conviene, por razones de claridad jurídica, hacer esa referencia expresa. Con tal fin, el BCE propone que se añada un cuarto apartado en el artículo III-90 que, siguiendo el texto del apartado 4 del artículo 111 del Tratado de la CE, diga que: «Las medidas que se adopten en virtud del presente artículo respetarán la atribución de competencias prevista en los artículos III-71 y III-77».
16. Muchos asuntos de especial interés para la UEM se debaten no sólo en el seno de organizaciones internacionales sino también en grupos multinacionales extraoficiales, muchos de los cuales marcan pautas para los mercados financieros (p. ej. el G-10, etc.). A fin de indicar claramente que el artículo III-90 comprende esos grupos, el BCE propondría que, en los apartados 1 y 3 del artículo III-90 del proyecto de Constitución, se añadiera a la palabra «conferencias» la palabra «foros».
17. Para que el artículo III-90 del proyecto de Constitución fuera más preciso, el BCE recomendaría añadir la palabra «monetarias» a la expresión «instituciones [...] financieras internacionales», de modo que esa disposición se limitara claramente a las «instituciones internacionales financieras y monetarias». Además, para resolver la incoherencia entre los apartados 1 y 3 del artículo III-90, el BCE recomendaría que, en el apartado 3, se insertara la expresión «y previa consulta al Banco Central Europeo», o bien que se suprimiera la expresión «a propuesta de la Comisión», puesto que, según el apartado 3, se aplican las disposiciones de procedimiento del apartado 1, que no son otras que la propuesta de la Comisión y la previa consulta al BCE.

F. Otras disposiciones que afectan a la situación institucional del BCE

18. En el artículo I-59 del proyecto de Constitución se establece un nuevo régimen de retirada voluntaria de la Unión en el que, concretamente, se exige un «acuerdo de retirada» «que regulará la forma» de ésta, y se organiza la atribución de competencias y los procedimientos de la Unión al respecto. El BCE entiende que, en la medida en que la retirada afecte a sus competencias, el BCE debe participar plenamente con el Consejo de Ministros en el procedimiento.
19. El BCE toma nota de la opción del proyecto de Constitución en favor del «procedimiento legislativo ordinario» (actualmente el «procedimiento de codecisión») como norma básica para la adopción de legislación, con plena participación del Parlamento y aprobación por mayoría cualificada en el Consejo. El BCE observa que el proyecto de Constitución traslada al procedimiento legislativo la adopción de ciertas leyes que afectan a la estructura institucional de la UEM, como las de traspaso al BCE de tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (apartado 6 del artículo III-77) y las de modificación simplificada de los Estatutos (apartado 5 del artículo III-79), mientras que, en otros ámbitos, como el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo, mantiene la norma del «común acuerdo».
20. En los artículos III-88 y III-89 del proyecto de Constitución se hace referencia al Grupo del Euro, en relación con el cual se ha adoptado un protocolo anejo a la Constitución. El BCE celebra que la Constitución incorpore al Grupo del Euro siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12 y 13 de diciembre de 1997. En vista del reconocimiento del Grupo del Euro por el proyecto de Constitución, el BCE desea manifestar que entiende que el texto del artículo 1 del Protocolo sobre el Grupo del Euro no afecta a las funciones y deberes del SEBC según se describen en el proyecto de Constitución.

G. Criterio de convergencia de los tipos de cambio

21. La letra c) del apartado 1 del artículo III-92 del proyecto de Constitución se refiere al criterio de los tipos de cambio en estos términos: «el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio». Este texto reproduce el del artículo 121 del Tratado de la CE con excepción de la referencia al sistema monetario europeo (SME), que ya no existe. Sin embargo, podría hacer suponer que por «respeto [...] de los márgenes normales de fluctuación

que establece el mecanismo de tipos de cambio» sólo puede razonablemente entenderse en adelante el margen normal de fluctuación de $\pm 15\%$ del nuevo mecanismo de tipos de cambio (MTC II). Esta interpretación no se ajustaría a la manera en que el criterio de los tipos de cambio se ha aplicado en el pasado, según la cual, se ha tenido debidamente en cuenta que, cuando se redactó el artículo 121 (antiguo 109 J), el margen normal de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio (MTC) era de $\pm 2,25\%$.

Por motivos de claridad jurídica e igualdad de trato para los miembros pasados, presentes y futuros del MTC II, el BCE propondría que el texto de la letra c) del apartado 1 del artículo III-92 se sustituyera por el siguiente: «la participación durante dos años como mínimo en el mecanismo de tipos de cambio sin tensiones graves, en particular sin devaluación frente al euro».

La referencia a la necesidad de evitar «tensiones graves» figura ya en el Protocolo sobre los criterios de convergencia, y ha servido de base para aplicar el criterio de los tipos de cambio, con el alcance deseado, en los informes de convergencia del BCE y en las evaluaciones de la Comisión.

El presente dictamen se ha redactado sobre la base de que el Protocolo sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 121 del Tratado de la CE acompañará como anexo a la Constitución sin cambios de fondo.

H. Cambios de redacción

22. En el apartado 3 del artículo III-91, el BCE propondría mejorar el texto sustituyendo «en virtud del Capítulo IX» por «en virtud de las condiciones establecidas en el Capítulo IX».
23. En la segunda frase de la letra d) del artículo III-278 del proyecto de Constitución, la expresión «Consejo» debería sustituirse por la de «Consejo de Gobierno», a fin de evitar confusiones con el Consejo General del BCE.

El presente dictamen se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y en la dirección del BCE en Internet.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 19 de septiembre de 2003.

El presidente del BCE

Willem F. DUISENBERG

ANEXO

Propuestas de redacción del BCE

Artículo I-3: «La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y no inflacionista . . .»

Rúbrica del Título IV de la Parte I: ~~«De las instituciones de la Unión»~~ «Del marco institucional de la Unión»

Rúbrica del Capítulo I del Título IV de la Parte I: ~~«Marco institucional»~~ «Instituciones de la Unión»

Rúbrica del artículo I-29: «El Banco Central Europeo, el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Eurosistema»

Artículo I-29(1): «El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales formarán el Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que hayan adoptado la moneda de la Unión, el euro, formarán el Eurosistema. El Eurosistema llevará a cabo la política monetaria de la Unión.»

Artículo I-29(3), primera frase: «El Banco Central Europeo es una institución con personalidad jurídica e independencia financiera».

Artículo I-29(3), tercera frase: ~~«Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Cuando ejerzan sus facultades y desempeñen sus funciones y deberes, el Banco Central Europeo, los bancos centrales nacionales y los miembros de sus órganos rectores serán totalmente independientes.»~~

Artículo III-90(1): «Para afianzar la posición del euro en el sistema monetario internacional, el Consejo de Ministros adoptará, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, una decisión europea por la que se determinen las posiciones comunes relativas a las cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias y foros financieros y monetarios internacionales pertinentes.»

Artículo III-90(3): «El Consejo de Ministros podrá adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, las medidas oportunas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias y foros financieros y monetarios internacionales. Se aplicarán las disposiciones de procedimiento ~~de los apartados 1 y~~ del apartado 2.»

Artículo III-90, nuevo apartado (4): «Las medidas que se adopten en virtud del presente artículo respetarán la atribución de competencias prevista en los artículos III-71 y III-77.»

Artículo III-91(3): «. . . en virtud de las condiciones establecidas en el Capítulo IX . . .».

Artículo III-92(1)(c): ~~«el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio la participación durante dos años como mínimo en el mecanismo de tipos de cambio sin tensiones graves, en particular sin devaluación frente al euro.»~~

Artículo III-278(d): «al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones que se derivan de la Constitución y de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo. El Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo dispondrá a este respecto . . .».
