

**LA POTESTAD NORMATIVA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO Y  
DEL BANCO DE ESPAÑA: UNA TRANSFORMACIÓN DEL  
TRADICIONAL SISTEMA DE FUENTES**

**Manuel J. Sarmiento Acosta**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

**SUMARIO:**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA POTESTAD NORMATIVA DEL BCE:
- II. LOS LÍMITES DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL BCE
- IV. LA POTESTAD NORMATIVA DEL BANCO DE ESPAÑA
  - 1. Evolución hasta la ley 13/1994
  - 2. El estado de la cuestión en la Ley 13/1994
  - 3. Los cambios introducidos por la ley 12/1998
  - 4. Ámbito y procedimiento
  - 5. Límites y control
- V. A MODO DE CONCLUSIÓN

## 1. INTRODUCCIÓN.

La entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) ha supuesto un cambio sustancial en un extremo crucial de la política económica de los Estados miembros, pues éstos han perdido la posibilidad de utilizar un instrumento muy importante de dicha política, como es el relativo a la materia monetaria. Con el fin de trasladar esta parte de la soberanía a la Unión Europea (UE), para que las instituciones comunitarias ejerzan las funciones inherentes a la vertiente monetaria, el referido Tratado ha establecido un entramado organizativo e institucional que gira en torno al Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que, a partir de la entrada de la tercera fase<sup>1</sup>, desempeñan un papel de primer orden en la definición y ejecución de la política monetaria. Este hecho supone, como ha indicado MUÑOZ MACHADO<sup>2</sup>, «un cambio constitucional fundamental». *Difícilmente -arguye- se puede explicar el fenómeno como una simple transferencia a una institución supranacional porque, en verdad, lo que se entrega es la definición del contenido económico de la Constitución que, en nuestro caso, estaba encomendada, casi plenamente... al legislador ordinario».*

La creación efectiva del BCE el 1 de junio de 1998, con sede en Frankfurt, Alemania, meses antes del comienzo de la tercera fase, implica la erección de un organismo o «institución»<sup>3</sup> con un poder formidable en materia monetaria, que ejer-

---

1 Como se sabe, la primera fase comenzó el 1 de julio de 1990, con la libertad de circulación de capitales. La segunda, el 1 de enero de 1994, durante la que se perfilaron los denominados criterios de convergencia, y se constituyó el Instituto Monetario Europeo (IME), cuya principal función fue la de preparar la transición a la tercera fase. Y ésta empezó el 1 de enero de 1999. A partir de esta fecha se ha iniciado un período transitorio de tres años en los que el euro, moneda de curso legal en los Estados miembros participantes, sustituirá a las respectivas unidades monetarias. Y el 1 de enero de 2002 se pondrán en circulación los billetes y monedas euro. Hasta el 30 de junio de 2002, las transacciones podrán hacerse indistintamente en moneda nacional o en euro; pero a partir del mencionado 30 de junio, las monedas nacionales perderán su curso legal; aunque, en España, por ejemplo, podrán cambiarse por euros en el Banco de España.

2 *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, 1993, pp. 46 y 47

ce un conjunto de funciones de un gran calado económico y político. Dentro de los destacados poderes que, desde su nacimiento, desarrolla, brilla con luz propia su potestad normativa, que le permite dictar disposiciones del mismo rango que las que pueden adoptar instituciones tan arraigadas como el Consejo o la Comisión europea.

Así, el artículo 110 TCE, dispone que «elaborará reglamentos (...), tomará las decisiones necesarias ( ...) y formulará recomendaciones y emitirá dictámenes». Y ello lo puede hacer en un ámbito acotado y reservado, lo que define un régimen normativo excepcional respecto del Ordenamiento jurídico europeo general<sup>4</sup>.

Por su parte, el Banco de España, superada la etapa en la cual, incluso, se cuestionaba su potestad reglamentaria<sup>5</sup> ostenta en el momento presente, y como consecuencia de su inserción en el SEBC, un poder reglamentario de envergadura, reservado frente al mismo legislador español; de suerte que, en el ámbito estrictamente monetario, las normas que dicte el instituto emisor hispano no pueden ser desconocidas ni alteradas por el legislador, nacional o autonómico, y sólo están sometidas a lo dispuesto por el BCE<sup>6</sup> y al control jurisdiccional que el propio Ordenamiento establece.

- 
- 3 En este trabajo se usa el término «institución», para aludir a una realidad que objetivamente es institucional, como es la del BCE, si bien no se desconoce que, sorprendentemente, el TUE no lo configura formalmente como una institución de las previstas en el artículo 4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). Esta insólita opción - insólita si se tiene en cuenta el formidable poder que se reside en el BCE-, tiene probablemente un motivo político. Como refiere D. J. LIÑÁN NOGUERAS (*instituciones y Derecho de la Unión Europea*, junto a A. MANGAS, Madrid, 2ª ed., 1999, p. 123, nota 6): Tanto el Informe Delors como la Comisión habían apostado por la creación de una nueva «institución» en este contexto. Sin embargo, algunos EEMM se opusieron a ello para evitar que le fuesen aplicados al BCE los principios que rigen las relaciones interinstitucionales. No obstante, como ha señalado Louis (1995:57), en la Sentencia de 3.3.1988, *Comisión c. BEI 85/86*, p. 1281, el TJCE aplicó al BEI las reglas generales previstas para las instituciones comunitarias (a pesar de reconocer «autonomía procesal e institucional») en su calidad de «organismos pertenecientes a las Comunidades Europeas, y en ausencia de disposiciones específicas que descartasen la aplicación de las normas institucionales de carácter general. Parece probable que el Tribunal de Justicia adopte una posición idéntica en relación con el BCE»
- 4 Vid. J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Madrid, 1ª ed. 2000, p. 142; «Pues el Banco disfruta, como principio general, de una reserva normativa plena sobre la materia monetaria objeto de su giro. Únicamente en determinadas cuestiones habrá de intervenir el Consejo»
- 5 Son ilustrativas de esta controversia las tesis de R. PARADA VÁZQUEZ («Valor jurídico de la Circular»), en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil* núm. 2, 1981, pp. 311 y ss.), y de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ («Los poderes normativos del Banco de España», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 13, 1984, pp. 7 y ss.).
- 6 Porque una de las características del SEBC es, precisamente, su estructuración jerárquica, que se deriva de la unidad de acción en materia monetaria. Así, el artículo 14.3 del Protocolo de los Estatutos del SEBC y del BCE, dispone: «Los bancos centrales nacionales serán parte integrante del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE. El Consejo de Gobierno adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las orientaciones e instrucciones del BCE y exigirá que se remita toda la información pertinente». En el mismo sentido, en el artículo 1.3 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, después de la modificación operada por la Ley 12/1998, de 28 de abril, se destaca que el Banco emisor español «se ajustará a las orientaciones o instrucciones emanadas por el BCE ( ... )». En consecuencia, rige la jerarquía en detrimento de la autonomía, en la medida de que los bancos centrales nacionales, y, por tanto, el Banco de España, no son más que los agentes que ejecutan la política monetaria elaborada por el BCE (D. J. LIÑÁN NOGUERAS, cit. p. 130). Por tanto, la política monetaria única estará en manos del SEBC, y el BCE dispondrá de los instrumentos adecuados para alcanzar sus fines (L. Á. ROJO DUQUE, «El Banco Central Europeo y la política monetaria común», en *Revista de Occidente* núm. 200, 1998, pp. 32 y 42).

Como es obvio, esta nueva posición del poder normativo del Banco resquebraja en parte los principios y reglas tradicionales que sobre el sistema de fuentes se explican en los Tratados y Manuales al uso -inexistencia, en España, de reserva reglamentaria, primacía de la Ley, etc.-, y sólo puede entenderse con arreglo a las claves que da el Derecho de la Unión Europea, que está poco a poco, pero de forma irreversible, introduciendo cambios con unas repercusiones formidables que es preciso analizar si no se quiere quedar atrapado en unos esquemas conceptuales abstractos que ya no son suficientes para comprender el fenómeno que se está definiendo en la realidad de los Estados miembros de la Unión.

## II. LA POTESTAD NORMATIVA DEL BCE.

El BCE surgió de los debates desarrollados en el *Comité Defors*<sup>7</sup> y su efectiva creación, el 1 de junio de 1998, es uno de los hechos más significativos para el presente y para el futuro de la Unión Europea. La erección de este organismo y el nombramiento de su Comité Ejecutivo antes del 1 de enero de 1999 se hizo para preparar el comienzo de su actividad desde el primer momento de la tercera fase<sup>8</sup>

Formalmente, el BCE tiene personalidad jurídica propia (art. 107.2, TCE)<sup>9</sup>. Sus órganos rectores son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo (art. 107.3, TCE), y en el ejercicio de sus funciones y obligaciones no podrá solicitar ni aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano (art. 108, TCE).

Las funciones básicas o esenciales del SEBC están previstas en el artículo 105.2, TCE. Además, el BCE será consultado en una serie de materias -sobre cualquier propuesta de acto comunitario que entre en su ámbito de competencia por las autoridades nacionales, acerca de cualquier proyecto de disposición legal, etc. y tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad (arts. 105.4 y 106, TCE).

Para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC, el BCE dispone de un poder normativo que le permite elaborar y dictar normas con idéntico valor y rango que las que dictan otras instituciones comunitarias con competencias normativas. El artículo 110, TCE es iluminador en este punto cuando dispone:

- «elaborará reglamentos en la medida en que ello sea necesario para el ejercicio de las funciones definidas en el primer guión del artículo 3.1 y en los artículos

---

7 Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, «El euro y el Banco de España: apostillas sobre algunos cambios», *Noticias de la Unión Europea* núm. 175/176, 1999, p. 128.

8 Si bien la puesta en escena de este nombramiento fue polémica. Por ejemplo, es un poco chocante que desde el primer momento, el presidente del BCE, Wim DUISEMBERG, declarase que sólo ejercería su mandato por cuatro años, y no por los ocho, que son, en principio, los preceptivos (Sobre estas cuestiones, vid. I. LASAGABASTER HERRARTE, «Cuestiones jurídicas sobre el euro», en el vol. colectivo *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo II, Valencia, 2000, pp. 2594 y ss.).

9 Por tener personalidad jurídica, es erróneo concebirlo como un *órgano*, pues éste se integra en un ente que tiene personalidad jurídica. Por ello el Comité Ejecutivo y el Consejo de Gobierno sí son órganos del ente BCE, pero el Banco no es ni puede ser un órgano.

- 19.1, 22 ó 25.2 de los Estatutos del SEBC, y en los casos que se establezcan en los actos del Consejo mencionados en el apartado 6 del artículo 107;
- tomará las decisiones necesarias para el ejercicio de las funciones encomendadas al SEBC por el presente Tratado y por los Estatutos del SEBC;
  - formulará recomendaciones y emitirá dictámenes( ... )»

Sabido es que en el Derecho Comunitario es necesario distinguir entre el llamado «Derecho originario», que está integrado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los de las otras dos Comunidades -CECA y CEEA- y sus reformas, protocolos y anexos; y el «Derecho derivado», que se forma por las decisiones normativas dictadas por las instituciones de la Unión, que pueden adoptar la forma de Reglamentos y Directivas (art. 249, TCE). También pueden adoptar Decisiones, que ostentan un carácter más limitado, y, por último, pueden formular recomendaciones y emitir dictámenes, que carecen de naturaleza vinculante.

Generalmente, la institución que tiene el poder de decisión sobre el Reglamento es el Consejo (art. 202, TCE), aunque la Comisión se encuentra también habilitada para dictarlos (arts. 202 y 211, TCE). Para dictar Directivas, asimismo, son el Consejo o la Comisión los organismos competentes. Por su parte, la Decisión es obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios (art. 249, TCE), y las Recomendaciones y Dictámenes, no son vinculantes, y, en consecuencia, no forman parte de las fuentes obligatorias del Ordenamiento comunitario. Pueden ser, asimismo, adoptadas por el Consejo y la Comisión, con alcance general o particular, en los supuestos previstos en los Tratados, o cuando ambas instituciones lo estimen necesario<sup>10</sup>.

Obsérvese que, con carácter general, las instituciones que gozan del poder normativo para elaborar el *Derecho derivado* son el *Consejo y la Comisión*. Como dijo la Sentencia Simmenthal, de 9 de marzo de 1978, «tienen el poder legislativo de la Comunidad», si bien hay que tener en cuenta que el establecimiento de un procedimiento de codecisión por el Tratado de Maastricht, justifica la referencia en distintos artículos del Tratado a actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo (arts. 173, párrafo primero, 177, 184, 189, 191, etc., etc.)<sup>11</sup>. Además, los actos obligatorios deben ser motivados y seguir el procedimiento previsto para su elaboración (cfr. arts. 251 y 252, TCE), así como referirse a las propuestas y dictámenes preceptivamente recavados (art. 253, TCE). Se deben publicar en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, entrando en vigor en la fecha en que en ellas se fija, o a falta de ella, a los veinte días de su publicación (art. 254.1 y 2, TCE); aunque otras Directivas y Decisiones «se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación».

10 Vid. J.V. LOUIS, *El Ordenamiento jurídico Comunitario*, Luxemburgo, 5ª ed, corregida y actualizada, 1995, particularmente, pp. 103 y ss. También, en la doctrina española que se ha ocupado de esta cuestión, I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, «Los Tratados constitutivos y el Derecho derivado», en el vol. colectivo *Tratado de Derecho Comunitario Europeo I*, dir, por E. GARCIA DE ENTERRIA, J. D. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, la ed. 1986, pp. 323 y ss.

11 J.V.LOUIS, *ibídem*, p.107

En conclusión, se trata de un procedimiento complejo que opera como garantía de la decisión normativa que se adopta, y en el que intervienen distintas instituciones (Consejo, Comisión, en su caso, Parlamento europeo, etc.).

Pues bien, el BCE puede adoptar Reglamentos, y Decisiones, y formular Recomendaciones y Dictámenes. Nótese que el artículo 110, TCE no alude a las Directivas, que no podrá adoptar el Banco emisor. La razón por la que se impide al BCE la adopción de estos actos normativos obligatorios se encuentra en la naturaleza y singularidad de la materia sobre la cual recae su poder normativo -la política monetaria-. La Directiva, como es de sobra conocido, se caracteriza por obligar al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, pero dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y medios para obtener ese resultado. Como dice LOUIS, la directiva es un instrumento de acción indirecta cuya técnica recuerda la de las leyes marco o de principios conocidas en los Estados federales, pero el parecido no es exacto, ya que las Directivas imponen a los Estados miembros una obligación en cuanto al resultado,<sup>12</sup> (cfr. art. 249, TCE), no pudiendo el Estado incumplidor alegar disposiciones ni circunstancias de su propio Ordenamiento para incumplirla (STJCE, de 9 de julio de 1998). Ello significa que la Directiva se muestra como un instrumento normativo inadecuado para la conservación eficaz de la reserva normativa que tiene el BCE en orden a establecer la unidad de la política monetaria<sup>13</sup>, puesto que requiere la intervención de los Estados miembros, que tendrán que dictar una norma nacional de transposición; algo que no acontece con el Reglamento comunitario, que tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable (art. 249, TCE), conformando el auténtico poder europeo a través del cual la Comunidad adquiere el derecho de legislar directamente» (Alain SAVAR)<sup>14</sup>.

Por otro lado, hay que advertir que lo que persigue el Tratado es que el BCE defina y ejecute la política monetaria sin interferencias o condicionamientos. Por esta razón, aunque se aplican los artículos 253 a 256 TCE, relativo a cuestiones, ya mencionadas, como la motivación, la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad o la notificación; no se aplican, por el contrario, otros preceptos concernientes al concurso de diversas instituciones (cfr. art. 34 de los Estatutos), a la hora de elaborar las normas (arts. 249 a 252), toda vez que ello iría contra lo establecido en el artículo 108, TCE, que asegura la independencia del SEBC y del BCE, y le impide solicitar o aceptar instrucciones de otras instituciones y organismos comunitarios.

Por tanto, no sólo es que el Tratado le ha otorgado un poder normativo del mismo fuste que el que ejercen otras instituciones, sino que ese poder está, por así decir, «blindado» tanto frente a las instituciones comunitarias como a las de los Estados miembros, que tendrán que abstenerse en esta materia y dejar hacer al BCE en el ámbito monetario. Para ello se perfilan procedimientos de elaboración de nor-

---

12 *Ibidem.* p. 113.

No obstante, hay que indicar que la jurisprudencia del TJCE ha permitido excepcionalmente (desde la Sentencia *Van Duyn*, de 4 de diciembre de 1974), que las Directivas pueden tener efecto directo para los ciudadanos, siempre y cuando las disposiciones de las mismas fueran suficientemente precisas (Sentencia *Ursula Becker*, de 29 de enero de 1982)

13 J.GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, cit. p. 150.

14 Cit. por J.V. LOUIS, p. 109

mas y se utilizan los tipos de instrumentos normativos (Reglamentos, Decisiones) que permitan asegurar el cumplimiento de las funciones con autonomía, aunque como ya hemos dicho en otro lugar<sup>15</sup>, ello no significa que actúe con completa desconexión del resto de los organismos de la Unión Europea; pues, por ejemplo, el Presidente tendrá que acudir al Parlamento europeo para informar sobre la política monetaria (arts. 113.3, TCE y 15 de los Estatutos), y, además, en el Tratado se establecen unas intervenciones del Consejo (art. 107.6, TCE) para autorizar los límites y condiciones de imposición de multas y pagos periódicos coercitivos a empresas por infracción de los Reglamentos y Decisiones del BCE, para definir la base de cálculo de las reservas mínimas y los coeficientes máximos y sanciones, etc., que hace que el BCE no tenga decisiones que puedan resultar restrictivas de derechos<sup>16</sup>.

Junto a los actos típicos mencionados en el artículo 110, TCE y el artículo 34 de los Estatutos, en otros preceptos se alude a que el BCE puede emitir «orientaciones e instrucciones» (arts. 12.1 y 14.3 de los Estatutos), que se encaminan a configurar al SEBC como un sistema coherente y unitario, que puede, incluso, que de dichos actos puedan derivarse derechos para terceras personas,<sup>17</sup> también se hace referencia a las directrices (art. 31.3 de los Estatutos), dirigidas tanto a los Bancos centrales como a los Estados miembros; las Decisiones sin destinatarios determinados (arts. 32.3 ó 51.1 de los Estatutos); actos de naturaleza indefinida (arts. 29,4 y 32,7), etc.<sup>18</sup>.

### III. LOS LÍMITES DE LA POTESTAD NORMATIVA DEL BCE.

La Comunidad Europea ha sido definida como una «Comunidad de Derecho», tomando como punto de referencia el concepto de «Estado de Derecho»,- y esto implica que todas las disposiciones y actos de las instituciones, organismos y órganos europeos deben someterse al Derecho, que opera como un límite en orden a controlar las arbitrariedades, excesos e ilegalidades, utilizando este último término en un sentido amplio o figurado, porque es claro que el sistema de fuentes del Derecho Comunitario Europeo difiere del sistema común de fuentes que se aplica en los Estados miembros, tanto por las instituciones que están habilitadas para elaborar y aprobar normas, como por el procedimiento que deben seguir. El Derecho Comunitario tiene categorías propias (Reglamentos, Directivas, etc.), que se insertan, asimismo, en un sistema institucional singular, no homologable acríticamente con el sistema institucional de un Estado nacional (Sentencia *Cilfit*, de 6 de octubre de 1982). En este contexto, la posición y las funciones del TJCE tienen un papel relevante para garantizar el cumplimiento del Derecho, tanto es sus aspectos formales, como en la vertiente material<sup>19</sup>. El BCE, pues, cuando dicta las normas que hemos señalado está sometido al control jurisdiccional del TJCE, en la medida que producen efectos obligatorios. El artículo 230, TCE, dice, en este sentido:

---

15 M.J. SARMIENTO ACOSTA, «El euro y el Banco de España...», cit. P. 128

16 J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, cit. pp. 153-155

17 R.SMITS, *The European Central Bank. Institutional Aspects*, La Haya, 1997, p. 105; estudio, hoy por hoy, básico para el análisis del BCE.

18 Vid. D. J. LIÑÁN NOGUERAS, cit, p. 129

19 J.V.LOUIS, *ibidem*, pp. 56 y 57.

«El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros (... )»<sup>20</sup>

En otro orden de consideraciones, es evidente que el BCE está limitado por su ámbito competencial específico (art. 8 TCE), pues los artículos 110, TCE y 34 de los Estatutos circunscriben concretamente los ámbitos materiales en que el instituto emisor puede dictar las normas, como la definición y ejecución de la política monetaria; las reservas mínimas de las entidades de crédito en las cuentas del SEBC; el sistema de compensación y pagos; las misiones específicas en materia de supervisión prudencial atribuidas por el Consejo al BCE, o en los casos en los que así lo prevea la legislación complementaria adoptada por el Consejo sobre la base del artículo 42 de los Estatutos (cfr. arts. 3.1, párrafo 1º; 19.1; 22 y 25.2 de los Estatutos).

A todo esto hay que añadir que en aspectos concernientes a medidas restrictivas o limitadoras de derechos, se precisa la intervención del Consejo, como ya se ha puesto de relieve (cfr. arts. 34.3, 19.2; 4 a); 28.1; 29.2; 20; 30.4 y 55 de los Estatutos).

#### IV. LA POTESTAD NORMATIVA DEL BANCO DE ESPAÑA.

##### 1. Evolución hasta la Ley 13/1994

La Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España<sup>21</sup>, marcó un hito en la evolución del Banco emisor, ya que le dotó de una posición autónoma que antes no tenía<sup>22</sup>, anticipándose, incluso, a las exigencias que impuso el Tratado de la Unión Europea sobre los bancos centrales de los Estados miembros. La Ley le reconoció una autonomía monetaria en virtud de la cual podía dictar «las normas precisas para el ejercicio de las competencias a que se refieren la sección 1ª y el artículo 15 del capítulo. II de esta Ley, que se denominarán «Circulares monetarias» (art. 3.1). Le reconoció, pues, potestad reglamentaria explícitamente<sup>23</sup>. Sin embargo, con anterioridad el Banco emisor ya dictaba normas reglamentarias, las cuales fueron muy discutidas por diversos autores por su supuesta inadecuación a lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Española.

20 Cfr. también, artículo 35 de los Estatutos

21 Modificada, posteriormente, por la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 66 /1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y por la Ley 12/1998, de 28 de abril, para adaptarlo al SEBC

22 Véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, «Notas sobre la Unión Monetaria y la nueva posición del Banco de España», *Noticias de la Unión Europea* núm. 143, 1996, pp. 95 y ss. También publicado en el volumen colectivo *XVIII Jornadas de Estudio La Constitución Española en el Ordenamiento comunitario europeo (III)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1999, pp. 331 y ss.

23 Vid. L. A. POMED SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del Banco de España*, Madrid, 1996, pp. 347 y ss. También, del mismo autor, referido a las últimas modificaciones legislativas, «Dos reformas recientes de la Ley de Autonomía del Banco de España», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, año XVII, 1998, y «Las potestades normativas del Banco de España tras la aprobación de su reglamento interno», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, XVI, 1997



En realidad, desde 1962, año en el que se dictó el Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España<sup>24</sup>, éste dirigía Circulares a la banca privada de naturaleza informativa, que, en algunos casos, aclaraban, completaban o simplemente transmitían textos legales<sup>25</sup>. El artículo 12 a) del mencionado Decreto-Ley preveía las medidas que debía adoptar el Banco; lo que permitía a las Circulares dar a conocer e imponer ciertas obligaciones. Ello provocó una discusión en orden a determinar el apoyo de unas Circulares que por su carácter y repercusión (afectaban relaciones jurídico-privadas y jurídico-públicas), podían ser calificadas como normas reglamentarias. Así, PARADA consideró que el Banco emisor no tenía potestad reglamentaria, mientras que FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ reconocía la existencia de esta potestad sobre la base de distintos argumentos que no son del caso<sup>26</sup>.

Con la aprobación de la Ley 30/1980, de 21 de junio, por la que se regularon los órganos rectores del Banco de España, se le atribuye al Banco el ejercicio de las funciones relativas a la disciplina e inspección de las entidades de crédito y ahorro en él registradas y cualquiera otra que le encomienden las leyes (art. 3). Además, el artículo 15 le atribuía al Consejo General en Pleno la competencia de «aprobar las directrices de actuación del banco para el cumplimiento de las funciones encomendadas al mismo por el artículo tercero de la Ley», y aprobar las disposiciones necesarias en las materias propias de la competencia de la entidad. Lo cual implicó el reconocimiento explícito de la potestad reglamentaria (cfr. STC 135/1992), que se configuró con mayor nitidez incluso con la aprobación de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (cfr. art. 1.3 y disposición adicional octava)<sup>27</sup>.

## 2. El estado de la cuestión en la Ley 13/1994

El reconocimiento de la potestad reglamentaria al Banco emisor se hace en el artículo 3.1 de la referida norma legal

**«El Banco de España podrá dictar las normas precisas para el ejercicio de las competencias a que se refieren la sección 1ª y el artículo 15 del capítulo II de esta Ley, que se denominarán «Circulares monetarias».**

24 Este Decreto-Ley se dictó en virtud de la autorización que hizo la Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, de 14 de abril de 1962 (art. 2). Por virtud del Decreto Ley, el Banco, además de Banco emisor, realizaría servicios de Tesorería del Estado, centralizaría las reservas metálicas y de divisas, y desempeñaría la función de banco de bancos; es decir, redescuento a la banca privada, pignorcación por los bancos de los fondos públicos; depósitos obligatorios que debían tener los bancos privados, etc.

25 Vid. M. FRANCH I SAGUER, *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorro*, Madrid, 1ª ed. 1992, p. 195

26 Vid. nota 5. También, M. FRANCH I SAGUER, cit. pp.196 y ss.

27 L. PAREJO ALFONSO, «La potestad normativa de las llamadas Administraciones independientes; apuntes para un estudio del fenómeno», en el vol. colectivo, coordinado por A. PÉREZ MORENO, *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo 1*, Madrid, 1994, pp. 645 y 646.

En concreto, la STC 135/1992, de 5 de octubre decía: «Precisamente la especialización técnica del Banco de España explica y hace razonable en el contexto constitucional, que se le confíen determinadas misiones por delegación del Gobierno o ex lege. No existe, pues, la incompetencia relativa que se denuncia. La ordenación básica del crédito y la banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a cuerpos colegistadores y al Gobierno, sino también, en su nivel operativo, al Banco de España»

**Asimismo, para el adecuado ejercicio del resto de sus competencias, podrá dictar las disposiciones precisas para el desarrollo de aquellas normas que le habilitan expresamente al efecto. Tales disposiciones se denominarán «Circulares».**

Nótese cómo el precepto transcrito hace una distinción. La habilitación en el ámbito de la política monetaria, y en la actuación que despliega la institución como banco emisor (sección 1ª del capítulo II, y art. 15) se hace directamente por la Ley. En cambio, para el resto de las materias se remite a posteriores normas para el adecuado ejercicio de sus competencias «por cuanto las mismas presentan un elevado componente ejecutivo»<sup>28</sup>. Cuando se trate de política monetaria, que el Banco puede «definir y ejecutar» (cfr. art. 7), puede aprobar «Circulares monetarias», las cuales pueden ser impugnadas directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (art. 3.2); pero cuando sean sólo meras «Circulares», éstas se dictan «para el desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto»<sup>29</sup>.

La Ley 13/94 es, entonces, la norma que, de conformidad con el artículo 97 de la Carta Magna, le atribuye al Banco de España la potestad reglamentaria en los términos descritos, aunque su ejercicio se hace depender, cuando no se trata del campo monetario, de lo que disponga específicamente la legislación aplicable.

Desde el punto de vista formal o procedimental, unas y otras disposiciones, no siguen el procedimiento de la Ley de Procedimiento administrativo (ahora, claro es, en la Ley del Gobierno, de 27 de noviembre de 1997, art. 24, pues los arts. 129 a 132 de aquélla han sido derogados por ésta), habida cuenta que en esta materia es muy difícil o casi imposible observar todos y cada uno de los requisitos que con carácter general impone la Ley para la elaboración de los reglamentos administrativos<sup>30</sup>. Así la Ley 13/94 establece que «se elaborarán previos los informes técnicos y jurídicos que preceptivamente deban emitir los servicios competentes del Banco y aquellos otros informes y asesoramientos que éste estime conveniente». Resulta evidente que, en concreto, para la aprobación de las Circulares monetarias sería incongruente con el SEBC recabar informes externos, ya que el TCE lo prohíbe (art. 108).

Las Circulares, sean o no monetarias, serán publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrarán en vigor conforme a lo previsto en el apartado primero del artículo 2 del Código civil (art. 3.2, Ley 13/94).

Tres conclusiones se pueden extraer de lo hasta ahora analizado: a) que se reconoce expresamente la potestad reglamentaria al instituto emisor, b) que ésta opera de forma diversa según se refiera al ámbito estrictamente monetario o a otros campos; y c) que el procedimiento de elaboración de estas disposiciones es distinto al que con carácter ordinario o normal exige la Ley para aprobar reglamentos administrativos.

28 L. A. POMED SÁNCHEZ, *Régimen jurídico del Banco de España*, cit. pp. 347 y 348.

29 Véase, asimismo, la disposición adicional 8ª de la Ley 26/1988, ya citada

### 3. Los cambios introducidos por la Ley 12/1998

Aunque la mencionada Ley 13/94 adelantó la adaptación del régimen jurídico del Banco emisor a las exigencias impuestas por el Tratado de la Unión Europea, lo cierto es que el legislador nacional tuvo que proceder a una nueva adaptación, en parte para subsanar las deficiencias detectadas por el Instituto Monetario Europeo<sup>31</sup>. Así, merced a la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se establecieron todos los requisitos de independencia<sup>32</sup>; y por la Ley 12/1998, de 28 de abril, se dispusieron las normas para integrar al Banco de España en el SEBC «reconociendo, entre otros extremos, las potestades del Banco Central Europeo en la definición de la política monetaria en el área del euro -y su ejecución por el Banco de España- y las facultades de la Comunidad Europea en relación con la política de tipo de cambio» (exposición de motivos de la Ley 12/98).

Interesa destacar que la anterior configuración autónoma del Banco tuvo que revisarse por la aludida Ley para que el instituto emisor pueda recibir las instrucciones y orientaciones del BCE (art. 1.3). Subrayando su naturaleza singular, la Ley 12/98 reitera la inaplicación al Banco de la LOFAGE (art. 1.2), y de determinadas disposiciones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>33</sup> (art. 3.2).

Por lo que afecta a la potestad reglamentaria, ésta se desenvuelve ahora en una nueva dimensión, que es la propia del SEBC y del BCE. Si desde el 3 de junio de 1994 hasta el 1 de enero de 1999, momento en que, como ya se ha dicho, comenzó la tercera fase, el Banco emisor gozó de una autonomía notable frente al Gobierno y la Administración española (arts. 1.1 y 10.2), que le permitió dictar Circulares monetarias en ejercicio de lo establecido en la Ley 13/94, Circulares monetarias que escapaban de la aplicación de la jerarquía reglamentaria «dado que el Gobierno, al tener vedada la normación en esta parcela»<sup>34</sup>, no podía interferir, no ocurría lo mismo con las Cortes Generales<sup>35</sup>, puesto que los artículos 101 y 113, de la Constitución,

30 S. MARTIN RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico II*, Madrid, 1991, p.118

31 Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, «El euro y el Banco de España...», cit. p. 126

32 Disposición adicional vigésimocuarta. En concreto: -negando el voto al Director del Tesoro y Política Financiera, y al Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores cuando el Consejo del Banco se pronuncie «sobre asuntos referentes a las materias que, reguladas en el capítulo II, están comprendidas en la sección 1ª, así como en las secciones 2ª y 4ª, pero en estos últimos casos sólo cuando se pronuncie sobre cuestiones que resulten funciones del SEBC; -estableciendo que los Consejeros no natos tendrán un mandato de seis años, renovables por una sola vez; -y disponiendo que «en el caso de cese los sustitutos tendrán el plazo de mandato ordinario que les corresponda según el cargo que ostentare»

33 Ya la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (conocida abreviadamente por LOFAGE), había establecido en su disposición adicional octava que el Banco de España «se regirá por su legislación específica», en un intento, como ha dicho F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID («Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», en el vol. colectivo, dir. por J.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y E. ALVAREZ CONDE, *Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 183 y 184), de apartar ciertos Organismos Públicos que por sus especiales condiciones e influencia sobre la sociedad deben ser apartados del juego político para garantizar una cierta estabilidad y neutralidad.

34 Vid. J.GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *ibidem*. pp. 70 y 71

35 J.GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *ibidem*. p. 73, nota 20

atribuyen al Congreso de los Diputados el control de la política nacional (cfr. además, el art. 10 de la Ley). Y, además, como posibilidad técnica, pero real, el Parlamento podía en cualquier momento devolver la dirección de la política monetaria al Gobierno<sup>36</sup>. No sucede lo mismo desde el 1 de enero de 1999, ya que la integración real y efectiva en el SEBC y el sometimiento jerárquico al BCE, comporta que el Banco de España tiene en el campo de la política monetaria no sólo autonomía frente al Gobierno y la Administración, sino también frente a las Cortes Generales, toda vez que éstas no pueden ya retirar al instituto emisor sus funciones acerca de la política monetaria al haber trasladado el Reino de España por la vía del artículo 93 de la Constitución, y conforme al Tratado de la Unión Europea, el ejercicio de estas competencias derivadas de la Constitución. Por eso la Ley 12/98 ha dado nueva redacción a un conjunto de preceptos de la Ley 13/94, para:

- integrar y someter al Banco de España en el SEBC (art. 1.3);
- someter al instituto emisor a las instrucciones y orientaciones del BCE (arts. 1.3; 3. 1; 7.2.3 y 4; 15. I);
- reconocer la competencia del TJCE para fiscalizar estas cuestiones (art. 2.3)

Esta significa que la potestad reglamentaria del Banco de España se ha redimensionado. Por un lado, gana autonomía frente a instituciones y órganos españoles - incluido el Parlamento-. Por otro, pierde independencia frente al BCE, porque éste es el que define y ejecuta la política monetaria de la Comunidad (art. 7.3 de la Ley, según la nueva redacción de 1998), y el que, por tanto, da las orientaciones e instrucciones al Banco de España para que materialice dicha política en el ámbito nacional, y «ni el Gobierno, ni ningún otro órgano nacional o comunitario podrán dar instrucciones al Banco de España, ni éste podrá recabarlas o aceptarlas» (art. 7.4).

A partir de ese momento, las Circulares monetarias, que tienen auténtico valor reglamentario y fuerza suficiente para desarrollar las funciones básicas del SEBC, adquieren un nuevo cariz, pues resultan inmunes no sólo a la potestad reglamentaria del Gobierno, sino a la potestad legislativa del Parlamento; lo cual dibuja un panorama bien distinto en el sistema de fuentes, por existir una especialidad similar, aunque no idéntica, a la reserva reglamentaria que prevé la Constitución francesa de 1958 (art. 37). Ahora bien, esta singularidad, que tiene su encaje natural en las mutaciones que produce la evolución de la Unión Europea en el seno de los Estados miembros, sólo es predicable para las «Circulares monetarias», no para el resto, que seguirán el régimen habitual.

Por otra parte, este nuevo papel de la Circular monetaria del Banco de España produce un efecto curioso. Si bien el Parlamento no puede penetrar en el ámbito propio de dicho instrumento, en cambio, la Audiencia Nacional, que, como es sabido, no es el máximo órgano jurisdiccional español (arts. 62 y ss, LOPJ) sí puede fiscalizar las circulares, aunque en dicha labor deberá someterse, obviamente, al Derecho Comunitario Europeo.

---

36 J.GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *ibídem.* p. 88.

#### 4. Ámbito y procedimiento

Al igual que ya hemos puesto de relieve al examinar la potestad reglamentaria reconocida al Banco de España por la Ley 13/94, son diferenciables dos ámbitos el monetario y el que no tiene esta naturaleza. En la parcela de la política monetaria, las Circulares deben seguir las pautas, criterios u orientaciones impuestas por el BCE, siendo inmunes tanto frente a la Administración española como respecto de las Cortes Generales. Pero, en el ámbito restante, el Gobierno y el Parlamento siguen ejerciendo sus funciones, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas actuaciones del Banco de España pueden ser revisadas y, en su caso, anuladas por el Ministerio de Economía y Hacienda, porque el artículo 2.2 de la Ley de Autonomía del Banco de España permite la interposición de un recurso de alzada ante dicho Ministerio y, como se deduce de la arquitectura institucional del mencionado recurso administrativo, ello lleva aparejado una relación de jerarquía y una subordinación del ente que dicta el acto administrativo recurrido. En este caso, obviamente, el Banco de España<sup>37</sup>. Así se comprende lo que dice el artículo 3, según ha quedado después de aprobarse la Ley 12/98:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 1.3 el Banco de España podrá dictar las normas precisas para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 7.3 desarrolladas en la sección 1ª y el artículo 15 del capítulo II de esta Ley, que se denominarán «Circulares monetarias».

Asimismo, para el adecuado ejercicio del resto de sus competencias, podrá dictar las disposiciones precisas para el desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto. Tales disposiciones se denominarán «Circulares».

Esta diferenciación se observa, incluso, en el procedimiento que debe seguirse para elaborar y aprobar las Circulares. En ambos casos se elude la aplicación del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, que regula el procedimiento de elaboración de reglamentos. Sin embargo, para la formulación de las «Circulares», deberán ser oídos los sectores implicados, algo que no se dice cuando la Ley hace referencia a la formación de las «Circulares monetarias» (art. 3.2, Ley 13/94, nueva redacción).

En cualquier caso, «unas y otras disposiciones serán publicadas en el «Boletín Oficial del Estado», y entrarán en vigor conforme a lo previsto en el apartado primero del artículo 2 del Código civil. Se elaborarán previos los informes técnicos y jurídicos que preceptivamente deberán emitir los servicios competentes del Banco y aquellos otros informes y asesoramientos que éste estime conveniente solicitar (art. 3.2), y serán aprobadas por el Consejo de Gobierno del Banco (art. 21.1, d) ).

37 Sobre el recurso de alzada, véase, M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, 1ª ed. 1996, pp. 126 y ss. y 327 y ss.

La reserva reglamentaria del Banco se circunscribe, entonces, a la política monetaria, que, conforme a las orientaciones e instrucciones del BCE, debe realizar; no respecto a otras materias que también tiene atribuidas el Banco emisor (cfr. art. 7 Ley 13/94, nueva redacción), ya que, como dice la propia Ley, en ese caso tales disposiciones se dictan «en desarrollo de aquellas normas que le habiliten expresamente al efecto».

## 5. Límites y control

En el ejercicio de su potestad normativa, el Banco de España está limitado por su ámbito competencial, en el que, como se ha visto, debe diferenciarse el campo monetario del resto, y por las orientaciones e instrucciones que dicta el BCE (Cfr. arts. 1.3; 3.1; 7.2.3 y 4; 15.1). Competencia y jerarquía son dos principios que deben manejarse con rigor para determinar las limitaciones del instituto emisor. Es claro, además, que debe observar las normas de competencia y procedimiento (por ejemplo, ya se ha puesto de relieve cuál es el órgano que dentro del Banco ostenta la competencia para aprobar las Circulares), que pueden ser perfectamente fiscalizadas en sede jurisdiccional. A mayor abundamiento, respecto de las meras «Circulares», se deberá estar a las normas que habiliten al Banco (art. 3.1, Ley 13/94)<sup>38</sup>, lo que comporta que, tanto el Gobierno como el Parlamento, tienen capacidad suficiente para establecer regulaciones limitadoras en este punto.

Por lo que concierne al control, también aquí hay que distinguir las «Circulares monetarias» de las simples «Circulares». Respecto de las primeras, que tienen mayor fuste, pueden ser controladas, en primer termino, y como consecuencia de su posición dentro del SEBC, por el BCE (art. 35.6 de los Estatutos). Es más, el BCE podrá recurrir al TJCE si el banco nacional no se atiene al dictamen emitido en el plazo establecido por el mismo BCE. Ello indica que, asimismo, el TJCE, puede controlar perfectamente al Banco de España (art. 2.3, Ley 13/94), y también lo puede hacer la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (arts. 2.3 y 3.2, Ley 13/94). La Sala de la Audiencia Nacional deberá aplicar con el rigor debido las disposiciones comunitarias para fiscalizar las Circulares.

En otro orden de cosas, hay que señalar que, aunque no se trate de un control efectivo o al menos de la misma intensidad que el que hemos referido, el artículo 10 de la Ley de Autonomía del Banco de España, nueva redacción, bajo el epígrafe de *Información y control en materia de política monetaria*, dispone:

«1. El Banco de España informará regularmente a las Cortes Generales y al Gobierno de los objetivos y ejecución de la política monetaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 107 del Tratado y de las reglas sobre secreto profesional del BCE.

A tal efecto, el gobernador del Banco podrá ser convocado, de confor-

<sup>38</sup> Obsérvese que el artículo 3.1, segundo párrafo, dice «normas», y no leyes o legislación, términos que deben tenerse presentes a efectos interpretativos.

midad con los Reglamentos parlamentarios, a cualesquiera de las Comisiones del Congreso o del Senado o mixtas de ambas Cámaras, así como ser convocado para que asista con tal finalidad a las reuniones del Consejo de Ministros o a las de su Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

Asimismo, el Gobernador del Banco de España podrá ser convocado a las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas a que se refiere al artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, para que, con el fin de facilitar el ejercicio de las tareas de coordinación financiera atribuidas al citado Consejo, informe en relación con materias de la competencia del Banco».

El precepto prevé un deber de información -«informará regularmente», dice-, a las Cortes Generales, de la misma forma que el artículo 15 de los Estatutos del SEBC y del BCE impone la obligación de informar, que se materializa, también, en la presentación anual al Parlamento, al Consejo, a la Comisión, así como al Consejo Europeo, de un informe sobre las actividades del SEBC y la política monetaria del año anterior y del año en curso. No obstante, esta información deberá enmarcarse en lo dispuesto en el artículo 107 del Tratado, y, además, respetar el «secreto profesional», al que también alude el artículo 38 de los citados Estatutos, por lo que la labor del Parlamento en este punto es más bien limitada. En principio, es evidente que el Banco, y, en concreto, el Gobernador, que es quien ostenta la representación legal (art. 18) tiene el deber de informar, y, por tanto, de comparecer cuando se produzca la convocatoria en tiempo y forma. Ahora bien, puede negarse motivadamente a contestar, o a suministrar los datos o informes que se le piden cuando invoque su secreto profesional. No debe olvidarse que ocupa una posición bifronte. Por un lado es una verdadera Administración española, pero, por otro, forma parte del SEBC, con sometimiento a las orientaciones e instrucciones que sobre política monetaria dicte el BCE.

Hay que advertir que la misma Ley circunscribe el deber de información «a los objetivos y ejecución de la política monetaria», no a todo lo que implique formulación de dicha política.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tanto la potestad normativa del BCE como la del Banco de España se configuran de una forma abierta y potente. Abierta porque ya no pueden albergarse dudas sobre su existencia, y potente porque tiene el vigor suficiente para imponerse a otros actos de otras instituciones europeas o españolas dentro del estricto campo de la política monetaria. De hecho el sistema de fuentes ha resultado afectado por las sustanciales modificaciones que ha introducido el Tratado de la Unión Europea en la política monetaria. En el caso del BCE, ejerce una potestad normativa que le permite dictar reglamentos y decisiones -no así directivas-, y formular recomendaciones y dictámenes de forma similar a los que pueden dictar otras instituciones comunitarias,

como el Consejo o la Comisión. Por su parte, el Banco de España, que se encuentra desde el 1 de enero de 1999 inserto en el SEBC, y debe por ello respetar las instrucciones y orientaciones del BCE, como ya se ha repetido, ha adquirido una verdadera reserva reglamentaria sobre política monetaria frente al Gobierno y la Administración, y, también, respecto de las Cortes Generales.

En ambos supuestos el procedimiento para elaborar y aprobar las normas se separa del régimen general, para de esta manera asegurar la independencia en la formulación y ejecución de la política monetaria, y para abordar con eficacia los problemas de un sector que necesita respuestas rápidas y efectivas, que serían dificultadas si se tuviese que seguir los cauces procedimentales ordinarios. No obstante, habida cuenta que la Comunidad Europea es una «Comunidad de Derecho», hay un riguroso control arbitrado por el TJCE y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sin olvidar que en el ámbito de la Unión Europea, el Consejo interviene preceptivamente en muchas de las funciones para evitar entregar al BCE, en su totalidad, cometidos o resoluciones que puedan resultar restrictivas de derechos ciudadanos. En cuanto al Banco de España, aparte de los controles apuntados, debe informar a las Cortes Generales con regularidad sobre los objetivos y la ejecución de la política monetaria. Pero, con todo, el poder de decisión, la responsabilidad última, reside en el BCE, y, por ende, en el Banco de España. Sin duda es una mutación clave de la clásica distribución del poder que tradicionalmente han tenido los Estados nacionales, y un elemento más en el proceso hacia la resolución de problemas en el ámbito supranacional, pues como ha afirmado algún autor, muchas cuestiones ya no pueden solucionarse dentro del marco del Estado nacional<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Jürgen HABERMAS, *Más allá del Estado nacional*, traducc. por M. JIMÉNEZ REDONDO, Madrid, 3ª ed. 2000, p. 175: «Las diversas tendencias a la globalización del tráfico, de los contactos y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias en tecnología y armamento, del comercio de drogas y de la criminalidad, y sobre todo de los peligros tanto estratégicos como ecológicos, nos confrontan con problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco del Estado nacional»