

NÚMERO 42

2020

ISSN: 1575-720-X

RJUAM

REVISTA JURÍDICA

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE MADRID



Revista Jurídica

Universidad Autónoma de Madrid

N.º 42

2020-II

Director: D. Gonzalo Javier Basso (Derecho penal - UAM)

Subdirectora: Ángela Pilar Fernández Rodríguez (Derecho procesal - UAM).

Secretaria académica: Dña. Marta Pantaleón Díaz (Derecho penal - UAM).

Secretaria económica: D. Fernando De los Santos Menéndez (Filosofía del Derecho - UAM)

Responsable de difusión y medios digitales: D. Antonio Ismael Ruiz Arranz (Derecho civil - UAM)

Consejo de redacción:

- D. Javier Antón Merino (Ciencia política - Universidad de Burgos)
- Dña. Mar Antonino de la Cámara (Derecho Constitucional - UAM)
- Dña. Isué Bargas (Derecho Civil - Universidad Sergio Arboleda)
- D. Gonzalo Javier Basso (Derecho penal - UAM)
- D. Carlos Cabrera (Derecho financiero y tributario - UAM)
- D. Jorge Castillo Abella (Derecho administrativo - UAM)
- Dña. María Camila Correa Flórez (Derecho penal - Universidad del Rosario).
- D. Fernando De los Santos Menéndez (Filosofía del Derecho - UAM)
- D. Diego Díez Palacios (Derecho romano - UAM).
- Dña. Ester Farnós Amorós (Derecho civil - Universitat Pompeu Fabra)
- Dña. Ángela Pilar Fernández Rodríguez (Derecho procesal - UAM)
- D. David Gallego Arribas (Derecho penal - UAM)
- Dña. María García Casas (Derecho internacional público - UAM)
- D. José Antonio García Sáez (Filosofía del Derecho - Universitat de València)
- D. Héctor Iglesias Sevillano (Derecho administrativo - UAM)
- Dña. Rut Lopera Viñé (Derecho penal - UAM)
- D. Antonio Manuel Luque Reina (Historia del Derecho - UAM)
- Dña. Mariona Llobet Angli (Derecho penal - Universitat Pompeu Fabra)
- D. Jose María Martín Faba (Derecho civil - UAM)
- Dña. Vanessa Menéndez Montero (Derecho internacional público - UAM).
- D. Aitor Navarro Ibarrola (Derecho financiero y tributario - Universidad Carlos III de Madrid)
- Dña. Marta Pantaleón Prieto (Derecho penal - UAM)
- Dña. Alexia Pato (Derecho internacional privado - Universitat Bonn)
- D. Daniel Pérez Fernández (Ciencia política - UAM)
- D. Ignacio Perotti (Derecho internacional público - UAM)
- D. Leopoldo Puente Rodríguez (Derecho penal - UAM)
- D. Antonio Ismael Ruiz Arranz (Derecho civil - UAM)
- D. Salvador Ruiz Pino (Derecho romano - Universidad Pontificia de Comillas)
- D. Víctor Sánchez del Olmo (Derecho del trabajo y de la seguridad social - Universidad Carlos III de Madrid)
- Dña. Laura Sanjurjo (Derecho procesal - UAM)

Consejo asesor:

- D. Juan Damián Moreno (Decano de la Facultad de Derecho - UAM)
- Dña. Elena García Guitián (Directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UAM)
- Dña. Pilar Pérez Álvarez (Directora del Departamento de Derecho Privado, Social y Económico - UAM)
- Dña. Cristina Izquierdo Sans (Directora del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica - UAM)
- D. Carlos Espósito Massici (Catedrático de Derecho Internacional Público - UAM)
- D. Antonio Fernández de Buján (Catedrático de Derecho Romano - UAM)
- D. José Luis Guerrero Becar (Profesor de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Facultades y Escuelas de Derecho Sui Iuris)

Dykinson

ISSN: 1575-720-X

La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid fue creada en 1999 con el fin de fomentar la discusión científica en la comunidad académica de los ámbitos del Derecho y la Ciencia Política y de la Administración. En ella se publican, con una periodicidad semestral, artículos, comentarios de jurisprudencia y reseñas relativos a estas áreas de investigación. La Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid se encuentra indexada en las bases de datos científicas más relevantes. Actualmente, es una de las publicaciones jurídicas y politológicas con vocación generalista de mayor impacto en España.

Asimismo, entre las diversas actividades que lleva a cabo para la difusión y promoción de la investigación, la Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid organiza anualmente unas Jornadas sobre temas de actualidad, así como un Premio para Jóvenes Investigadores, con el fin de fomentar el acercamiento de los estudiantes a la investigación científica y a la presentación de ponencias en congresos científicos.

Con el fin de ayudar a un mayor intercambio global de conocimiento, la RJUAM ofrece un acceso libre y abierto a su contenido transcurrido un año a partir de la publicación del número en formato impreso. Puede encontrarse más información sobre la RJUAM en el Portal de Revistas Electrónicas de la Universidad Autónoma de Madrid (www.revistas.uam.es).

Colaboran:



Fundación General
de la Universidad
Autónoma de Madrid

The logo for Dykinson, S. L. features the company name in a highly decorative, cursive script font.

Portada: Marta Conde Diéguez
Logotipo: Marta Conde Diéguez

© RJUAM, Madrid

Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria de Cantoblanco. 28049 Madrid.

e-mail: revista.juridica@uam.es

<http://www.uam.es/rjuam>

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid.

Teléfono (+34) 91 544 28 46 – (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es> <http://www.dykinson.com>

ISSN: 1575-720-X

Depósito Legal: M-39772-1999

Maquetación: german.balaguer@gmail.com

La *RJUAM* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores de los trabajos publicados.

Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid

Índice n.º 42 (2020-II)

<https://doi.org/10.15366/rjuam2020.42>

HOMENAJE PÓSTUMO

- Agustín JORGE BARREIRO «Recuerdos de una larga y entrañable relación de amistad: a la memoria del profesor S. Mir Puig, catedrático emérito de Derecho penal de la Universidad de Barcelona (UB)»9

ARTÍCULOS

- Nicolás J. GARCÍA PINEDA «Responsabilidad civil por producto defectuoso en el derecho hondureño» 17
- Iván Dario HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ «El estado de la cuestión sobre el carácter vinculante del precedente judicial en Colombia»47
- Antonio VILLANUEVA MARTÍNEZ «Capacidad en el juramento necesario»81
- Miguel LÓPEZ MAROTO «Draghi a los ojos de Weber. Un análisis actual del poder del Banco Central Europeo» 105
- Gemma MINERO ALEJANDRE «Crisis familiar y derecho de uso de la vivienda familiar. Análisis crítico de la jurisprudencia española y propuestas de *lege ferenda*» 133

RECENSIONES

- Emilio SPÓSITO CONTRERAS: Recensión de la obra de Antonio Fernández de Buján y Fernández «Derecho público romano». 23. ed., Pamplona (Aranzadi), 2020, 540 pp. 171
- Francisco VILA CONDE: Recensión de la obra de Carl Schmitt. «Tierra y mar. Una reflexión sobre la historia universal». Madrid (Trotta), 2019, 107 pp. 175

ESTADÍSTICAS 179

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES 181

DRAGHI A LOS OJOS DE WEBER. UN ANÁLISIS ACTUAL DEL PODER DEL BANCO CENTRAL EUROPEO*

DRAGHI IN WEBER'S EYES. AN ANALYSIS OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK'S POWER

MIGUEL LÓPEZ MAROTO**

Resumen: El trabajo parte del análisis de la naturaleza de la burocracia y de su relación con la política en el pensamiento de Max Weber, para analizar posteriormente cuál es la posición que tiene el Banco Central Europeo en la Unión Europea, qué poderes le están conferidos, qué impacto tienen sus decisiones y qué límites y controles existen sobre él. En las conclusiones se vuelve al pensamiento weberiano para ahondar en recomendaciones que pudieran superar los graves problemas democráticos provenientes del diseño de la Unión Económica y Monetaria.

Palabras clave: Banco Central Europeo, política monetaria, política económica, instituciones no representativas, legitimidad democrática.

Abstract: The present paper starts from the analysis of the nature of bureaucracy and its relationship with politics in Max Weber's thought. The main objective is to analyze which is the place that the ECB occupies in the constitutional structure of the European Union. Therefore, what are the main principles that inform its action, the impact of its decisions, the limits to its power, the control mechanisms as deployed to keep it in check. Finally, I come back to Weber's analysis with a view to show problems and suggest recommendations that could overcome the democratic legitimacy shortcomings of European decision-making on economic matters based on the design of the EMU.

Keywords: European Central Bank, monetary policy, economic policy, no representative institutions, democratic legitimation.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EL ANÁLISIS WEBERIANO DE LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y LA BUROCRACIA; 1. Burocracia y Modernidad; 2. La supervivencia de la burocracia y el deber ser de su relación con la política; 3. La solución weberiana para limitar el poder de la burocracia y su apreciación posterior; III. EL BANCO CENTRAL EUROPEO EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA; 1. Introducción: el contexto de la actuación de los bancos centrales y el debate sobre la legitimidad de sus decisiones; 2. El modelo en que se basa

* <https://doi.org/10.15366/rjuam2020.42.004>

Fecha de recepción: 2 de febrero de 2020

Fecha de aceptación: 18 de mayo de 2020

** Accésit en la modalidad de Derecho público y Filosofía jurídica en el el IX Premio Jóvenes Investigadores de la RJUAM. Estudiante del Máster de Acceso a la Profesión de Abogado en la UNED y Graduado en Derecho y en Ciencia Política y de la Administración Pública en la Universidad Autónoma de Madrid. miguel.lopezmaroto@gmail.com. Este trabajo es una adaptación del Trabajo de Fin de Grado denominado «Análisis del poder del Banco Central Europeo desde la perspectiva del pensamiento de Max Weber», tutelado por el Prof. Dr. Agustín Menéndez a quien agradezco profundamente su dedicación en el apoyo y asesoramiento que me ha brindado.

en BCE: el Bundesbank; A. La creación del Bundesbank; B. La independencia del Bundesbank; C. La independencia en la práctica durante las décadas de 1980 y 1990; 3 El Banco Central Europeo; 4. La reconstrucción weberiana del BCE; A. BCE: Principio democrático y control; B. La aplicación del pensamiento weberiano a la actuación del BCE. La necesidad de crear una situación de equilibrio; IV. CONCLUSIONES; V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis financiera, económica y fiscal ha dado pie a numerosas intervenciones del Banco Central Europeo (BCE), unas actuaciones que han tenido un gran impacto no solo en la actividad económica y en la distribución de la renta en el seno de la Unión Europea, sino también en su práctica constitucional y en la de sus Estados miembros considerados a nivel individual, habiendo afectado al ámbito competencial de parlamentos y gobiernos. El BCE ha mostrado, de facto, que su voluntad ha prevalecido de forma frecuente en las situaciones de excepcionalidad sobre la voluntad de las instituciones representativas nacionales.

Esta institución, con sede en Frankfurt, ha basado su actuación en el mandato que el Derecho originario de la Unión Europea le reserva: la ejecución de la política monetaria y, en particular, la defensa de la estabilidad de los precios.

En concreto, el BCE se ha convertido en una institución clave a la que se le reconoce con exclusividad el diseño y la ejecución de la política monetaria, sin que medien controles efectivos por parte de instituciones representativas de la Unión Europea o nacionales. Es decir, su actuación es completamente independiente de la política como es comúnmente entendida, partiendo de que se considera un ente políticamente neutro formado por unos técnicos que, con su conocimiento, guiarán su actuación hacia los mejores resultados posibles, sin entrar en contienda partidista o lucha política alguna, más allá de la defensa de su propósito original. Además, el BCE, desde su inicio, fue configurado como una institución no representativa, que no tiene legitimidad democrática. Su legitimidad es epistocrática, se basa en el conocimiento experto principalmente. Tal situación plantea dos problemas que pueden sintetizarse en dos preguntas:

1. ¿Cuál es la naturaleza de la legitimidad del BCE?
2. ¿Puede su acción sobrepasar el ámbito de la competencia en política monetaria, afectando a la política económica de la UE y de los Estados miembros?

El análisis se afronta tomando como punto de partida las reflexiones de Max Weber relativas al equilibrio institucional, teniendo en cuenta la naturaleza de los políticos y los burócratas y la necesidad del establecimiento de un diseño institucional complejo. Estas reflexiones generalizables, proyectadas hacia la UE de nuestros días con las necesarias salvedades, permiten clarificar las tensiones intrínsecas al diseño de la Unión Económica y Monetaria.

II. EL ANÁLISIS WEBERIANO DE LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y LA BUROCRACIA

En este apartado del trabajo se va a exponer el pensamiento de Max Weber relativo a la organización del Estado, con el objeto de evitar los problemas que, en su época, la mentalidad autoritaria en la sociedad y en el propio Estado producían, con una falta de equilibrio entre la burocracia y el parlamento. En concreto, Weber aboga por una democratización racional, para hacer moderna a la sociedad alemana a través de la reformulación de lo político mediante la dotación de poder efectivo al parlamento y el establecimiento de instituciones garantes de la estabilidad. El Reich bismarckiano había centralizado el poder en la clase dirigente prusiana, conservadora, que ocupaba la burocracia del Estado y defendía sus intereses, y a la que pertenecía el propio canciller que ideó el sistema.

Por ello, se analiza la paradoja de la necesidad de una burocracia funcional para que exista un Estado democrático, mientras que el desequilibrio en favor de la burocracia en su relación con el parlamento puede dar lugar a restricciones a las libertades. Porque la burocracia, a la que no se accede mediante la elección popular, tampoco recibe la atención de los ciudadanos al nivel al que escrutan a los políticos en sus decisiones. Por ello, puede actuar con más impunidad, en la sombra, como un cuerpo sin determinarse correctamente quién decide entre la masa, entrañando un peligro si se apodera del poder que corresponde a los políticos elegidos democráticamente.

Además, se analiza la naturaleza de los políticos y los burócratas, y del principio que promueve su separación, junto con la resistencia de la burocracia ante posibles cambios y la necesidad de que sea neutra políticamente para lograr un equilibrio entre instituciones. La distribución de funciones, como se verá en adelante, era clave para Weber, siguiendo el razonamiento de que, para realizar bien una función, debía existir una preparación en los lugares correctos. El político se preparaba en el partido para defender sus posiciones, para negociar y desarrollar en su seno habilidades que le ayudarían para realizar correctamente sus funciones como diputado. En cambio, el burócrata no se entrenaba para liderar, al estar inmerso en un cuerpo en el que estaba despojado de su individualidad, de los medios para la realización de su trabajo y en el que se le enseñaba a obedecer.

Dicho esto, no creo que Weber sea ciego a la hora de advertir que, en el seno de la burocracia, también existen relaciones de poder, base de la política. Pero advertía que esta política tenía un carácter mucho más limitado que el que debiera tener en el ejercicio de un parlamentario, además de considerar, que no se debiera proyectar hacia el exterior del propio cuerpo para garantizar el equilibrio en el Estado. La neutralidad weberiana va referida a este aspecto, no a que en el interior de una burocracia no se den luchas internas, tensiones y rencillas, sino a que, para que se pueda hablar de un sistema democrático, hay que tener presente, en un primer plano, que son aquellos quienes reciben la legitimidad de su pueblo los que tienen que decidir. Y los que recibirían otro tipo de «legitimidades», deben obedecer.

Un ejemplo clave puede ser el ejército. Dentro de la sociología weberiana, el autor describió varios tipos de liderazgo que tomó de modelos históricos, uno de ellos era el liderazgo carismático, que correspondía principalmente a personas extraordinarias –que habrían de ser tratadas como tal–, como, por ejemplo, los mejores guerreros¹¹. Los guerreros se ganaban un nombre en el campo de batalla a través del uso de la violencia y de la demostración de aptitudes físicas, como la fuerza, la velocidad y la resistencia, necesarias en las guerras; y psicológicas, como la valentía, el honor y la lealtad.

Esta forma de legitimidad no valdría en un Estado democrático para seleccionar a los líderes, puesto que en estos Estados tiene que prevalecer otra forma de dominación –la legal-racional– donde se desarrolla la burocracia; el liderazgo carismático se caracteriza por no estar sujeto a reglas para quien domina². Pero creó los criterios que definirían a aquellas personas extraordinarias que sí servirían para la promoción interna en el seno de los ejércitos a posiciones de mando dentro de una burocracia algo *sui generis*. En los ejércitos, la elección de los comandantes en jefe y la dirección de la política de seguridad nacional y exterior, quedan bajo la potestad de aquellos electos democráticamente y su actividad queda sujeta por reglas. Si se cambia la expresión liderazgo carismático por legitimidad epistocrática, cambiamos el ejército por la burocracia, porque el conocimiento sobre ciertos temas puede ser un criterio para medir lo extraordinario de una persona. La neutralidad política de la burocracia debe dejar permear, aunque limitadamente, la política con legitimidad democrática en la misma, evitando que sea un contrapeso con el mismo poder en la toma de decisiones que los políticos –así como necesariamente ha de ocurrir con un ejército–. Si no, la burocracia se puede desnaturalizar, actuar sin reglas y convertirse en un sujeto político –con armas distintas–.

Concluyendo este apartado, de Weber se pueden hacer varias lecturas o una continuada, que es más recomendable, puesto que «el reto consiste sobre todo en identificar las líneas evolutivas de su pensamiento»³. Ante la situación de que Weber no escribió una teoría política normativa unificada, su pensamiento político habría de recomponerse a partir de todos sus escritos⁴. Como define Palonen, Weber era un teórico de la contingencia⁵, hecho que explica que sus escritos políticos los escribiera por fragmentos y tuvieran que ser recopilados.

1. Burocracia y Modernidad

La forma de organización burocrática está presente en todos los Estados considerados modernos. Unos Estados que basan su dominación en el ejercicio de normas racionales y

¹ WEBER, M., *Economy and Society*, Oakland, California (University of California Press), 1978, p. 241.

² WEBER, M., *Economy and Society*, cit., p. 244.

³ VILLACAÑAS, J. L., «Max Weber entre liberalismo y republicanismo», *Isegoría*, núm. 33, 2005, p. 128.

⁴ MALEY, T., *Democracy & the political in Max Weber's thought*, Toronto (University of Toronto Press - M.U.A.), 2011, p. 5.

⁵ MALEY, T., *Democracy & the political in Max Weber's thought*, cit., p. 10.

que Max Weber consideraba superiores técnicamente a otros que basaban su estructura de dominación en el puro carisma o en la tradición. En las reflexiones que realiza Max Weber con respecto a la burocracia, se puede advertir claramente la defensa que hace de sus virtudes frente a otras formas de dominación previas. Pero dicho esto, es destacable una reflexión esencial en el pensamiento weberiano referida a los peligros de una burocracia descontrolada que pudiera ejercer poder. En este sentido, son muy importantes varios de los escritos que Weber realizó con anterioridad y durante la Gran Guerra (ahora recopilados en sus *Escritos Políticos*).

La defensa de la burocracia y, a la vez, la advertencia de sus efectos perniciosos puede resultar contradictoria, pero Weber pensaba que para que existiera un Estado democrático moderno este debía tener una burocracia funcional que ejecutara las decisiones de las instituciones representativas cuya capacidad de decidir se justifica en que son democráticas. Una paradoja que trae causa de que la burocracia, aun siendo necesaria, puede restringir la lucha política e incluso acabar definiendo lo político, sustrayendo el contenido fundamental de este ámbito a su dueño natural en un sistema democrático.

El problema para Weber surge cuando la burocracia excede sus competencias⁶, cuando se pasa de la necesidad de que exista una burocracia para implementar de forma eficaz las decisiones de los políticos a que esta pudiera entrar en la lucha política ejerciendo poder sin tener legitimidad democrática, para evitarlo, «su respuesta característica es su defensa de un sistema de contrapesos»⁷.

Los ciudadanos controlan muy poco la actuación de la burocracia en comparación con el escrutinio público existente para las actividades de los políticos. Sería mucho más libre en su actuación mientras formalmente el poder continuara dominado por los políticos, no siendo así en el ámbito material. ¿Quién decide? En ocasiones puede llegar a ser muy complicado saberlo. Aparte, características inherentes a la burocracia para que esta sea un contrapeso limitado a la política, como la inamovilidad de los funcionarios, podrían dar una sensación de inmunidad muy fuerte que llevara a que se cometieran excesos. Sencillamente, aunque no fuera voluntaria, una decisión que por sus efectos causara mal a los ciudadanos no llevaría que el funcionario fuera removido de su puesto, salvo que hubiera cometido alguna falta disciplinaria, siendo los códigos disciplinarios representantes de las relaciones de poder y de la moralidad o deontología de la misma organización, que se autogestiona en estas materias por mucho que los políticos puedan aprobar lo que se venía reconociendo jurídica y moralmente en la propia organización con anterioridad. La depuración de sus elementos quedaría en sus manos. En este supuesto, la burocracia se comportaría, no como un órgano dentro de un sistema, sino como un organismo con dirección propia que no actúa armónicamente con los demás. Llevaría al colapso del Estado, como ocurrió con el Reich, al que Max Weber consideraba como conservador y decadente.

⁶ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, Madrid (Madrid Alianza), 1991, pp. 235-238.

⁷ MALEY, T., *Democracy & the political in Max Weber's thought*, cit., p. 50.

Por otro lado, el debate democrático se vería muy empobrecido y mermado si, al final, el criterio puramente técnico prevaleciera sobre cualquier otro tipo de razonamientos que puede sostener la sociedad y la política. Si la solución está previamente determinada, solo tiene sentido debatir para criticar y desestabilizar, no para motivar actuaciones, que es lo que ocurre en lugares donde se ve un mal futuro. En varios momentos históricos, ante la desazón que han provocado muchas coyunturas políticas complicadas, se ha justificado la atribución de poderes a elementos que se presuponen contrarios a los políticos, los tecnócratas⁸, incluso es un argumento que se utiliza a menudo en la actualidad en nuestro país. Ante la dificultad, algunos políticos y ciudadanos pretenden no sentir responsabilidad por la elección de los líderes y de políticas dolorosas; el argumento sigue el cauce de que si solo tienen una forma de actuar técnicamente correcta, se acabó para ellos el problema de decidir. Evidentemente el razonamiento es falaz, desde el sentido de que, en la propia academia, difícilmente existen posturas hegemónicas y ausencia de debate.

Dicho esto, también, como destacaba Weber, para que exista una democracia madura, con posibilidades de durar, el espíritu del pueblo debe ser mayoritariamente demócrata, lo que se consigue institucionalmente haciendo ver a los ciudadanos que tienen poder sobre las decisiones de los políticos y promoviendo el debate informado a nivel social sobre las cuestiones más relevantes que atañen a la nación en su conjunto. Adelantándome a la segunda parte del trabajo, cabe preguntarse a qué nivel la población española conoce como se toman las decisiones, como se tramitan y aprueban las normas en el seno de la Unión Europea. La complejidad de los procedimientos y la falta de información, sobre todo en los medios, de las cuestiones más ordinarias o del día a día en la UE, conllevan la desconexión con una organización responsable de muchas regulaciones que nos afectan a niveles muy básicos de nuestras vidas.

Por otro lado, el equilibrio sistémico en el que piensa Weber solo se puede lograr cuando se diferencian netamente las funciones de la política y de la burocracia. La política es lucha, y, por tanto, el individuo más preparado para ella es el político formado en la contienda parlamentaria y partidaria. A su vez, Weber sostiene que la acción del funcionario viene marcada por la obediencia al superior jerárquico, lo que le convierte en un sujeto poco preparado para liderar políticamente⁹. Marca de forma muy clara y concluyente las diferencias entre la política y la burocracia.

En varios de sus Escritos Políticos sostiene que la burocracia alemana estaba cooptada por los notables prusianos y, a la vez, que si se producía una revolución socialista, se fusionaría la burocracia pública y privada, «si se eliminara el capitalismo, dominaría la burocracia estatal sola» y nacería un «leviatán» más grande, capaz de anular la libertad individual¹⁰. La burocracia era para Max Weber, ante todo, un tipo de organización, técnicamente avanzada y aplicable tanto en la actividad privada como en el sector público. Pero

⁸ Una forma de restauración de la aristocracia.

⁹ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, cit. pp. 171-176.

¹⁰ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, cit., p. 143.

en el ámbito privado le interesaba poco, era en el ámbito público donde, como se señala con anterioridad, se podía producir la paradoja de que su fortaleza fuera necesaria para la democratización y a la vez un riesgo para la misma.

El predominio de la burocracia sobre la política alemana en tiempos de Weber tenía una razón histórica: el «cesarismo» bismarckiano. Para concentrar el poder, Bismarck dejó al *Bundestag* (cámara baja) con unas atribuciones muy limitadas¹¹, que hacían que no hubiera un mecanismo de contrapesos entre la legitimidad democrática del parlamento y la legitimidad legal y epistocrática de la burocracia. Weber termina por achacar la llegada de la Gran Guerra a este descontrol, que incluso alcanzó a las relaciones exteriores. Decía que en ningún otro gran Estado se producía «el hecho de que gabinetes civiles, servidores de la corte o las agencias de telégrafos o cualquiera, pudiera, por sí mismo, hacer públicos eventos de gran importancia en política internacional [...] atascándola durante décadas»¹². La decadencia del Estado, siguiendo su pensamiento, viene dada por las pocas virtudes de los políticos y de los propios funcionarios, viciados por no encontrarse en sus posiciones naturales.

2. La supervivencia de la burocracia y el deber ser de su relación con la política

Para afrontar la problemática que deriva de la paradoja que acaba de describirse, lo primero que hay que destacar es que, una vez establecida, la burocracia es difícil sustituirla por otro tipo de estructura administrativa que prescindiera totalmente de sus principios. La razón de que sea indestructible en la práctica se encuentra en cómo son las sociedades en las que se establecen las burocracias, sociedades de cuyos valores nace, y cuyos valores toma para desarrollarse. A resultas de ello, la eliminación de la burocracia solo es posible si se producen transformaciones sociales radicales. Por ello, si se destruye sin cambio social (redefinición de lo político), se volvería a construir una organización similar, basada en las mismas características, no pudiéndose extirpar el predominio de lo técnico¹³. Era lo que pensaba Weber al analizar los posibles resultados de las revoluciones socialistas como adelantaba, y lo que la experiencia histórica posterior con los países comunistas terminó por certificar, al cambiar la dominación clasista propia de la economía capitalista por una dominación de la élite del partido y del Estado, fusionados en una misma burocracia. Cuando Marx y Engels señalaban en el Manifiesto Comunista que «el poder estatal moderno equivale al consejo de administración de los intereses generales del conjunto de la burguesía»¹⁴, reconocen implícitamente que la burguesía se sitúa en el ámbito privado, de los negocios, y el Estado, en el ámbito del poder público. No están fusionados, aun diciendo que la actividad del Estado viene determinada por las aspiraciones burguesas –interaccionan–. En la

¹¹ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, cit., pp. 112-125.

¹² WEBER, M., *Weber: Political writings*, Cambridge (Cambridge University Press), 1994, p. 205.

¹³ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, cit., p. 141-143.

¹⁴ MARX, K. y ENGELS, F., *El Manifiesto Comunista*, Madrid (Alhambra), 1993, p. 53.

dictadura del proletariado, no podría utilizar la expresión «equivale» en la cita, tendría que exponer que el poder estatal comunista se personifica en la dirigencia del partido.

Y es que la burocracia emerge y se consolida cuando la complejidad de la sociedad es tal, que no es posible agregar las preferencias de la población a través del ejercicio de la democracia directa. A raíz de ello, se establece una jerarquía que se define por la separación del decisor, el político, del implementador, el burócrata. Además, funcionalmente, los funcionarios necesitan y poseen un conocimiento especializado para ejercer unas funciones que no pueden ser realizadas por todos los integrantes de la sociedad, porque no sabrían hacerlas y porque no están autorizados a ello. Acceden de tal forma, manteniendo los principios de mérito y capacidad, que deben su puesto y su capacidad de actuación al cumplimiento de la labor técnica que tengan encomendada por las normas¹⁵. Tienen por tanto una legitimidad legal-racional.

Esta es la lógica que lleva a Weber a tratar de fundamentar como segundo ideal la neutralidad de la burocracia¹⁶, es decir, que la burocracia no ejerza poder político de forma material. Para Weber, la democracia alemana era incompleta porque estaba muy limitada por la actuación de las instituciones no representativas. La neutralidad de la burocracia conlleva la fijación de un límite claro y necesario para que las dos partes, política y administración, actúen de forma eficaz según sus propósitos pudiendo sobrevivir la democracia. La supervivencia del sistema democrático, cuando no existe un consenso extendido de su intrínseca bondad para la comunidad política, depende también del rendimiento que pueda tener para los ciudadanos. Una burocracia es neutral cuando no se inmiscuye en lo materialmente político, aun existiendo política a un nivel básico en su seno, debiendo permear también a su estructura, aunque no absolutamente, la legitimidad democrática de los líderes políticos, para su dirección conforme con la voluntad popular y su vigilancia, pensando en la bondad de los contrapesos institucionales.

Existían dos problemas importantes en su época en relación con las cuestiones anteriores:

- Alemania estaba aquejada de la falta de una cultura política democrática. Hereda de Bismarck un pueblo políticamente apático. Era necesario democratizar activamente al pueblo alemán, puesto que la burocracia vendría a asegurar solamente una democratización pasiva, centrada en la igualdad formal ante la ley, que implicaba movilidad social pero no política. Si bien es imposible una democratización activa, sin democratización pasiva, era necesario algo más, la parlamentarización del país¹⁷.

¹⁵ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, cit., pp. 140-142 y 173.

¹⁶ MALEY, T., *Democracy & the political in max Weber's thought*. cit. p. 42.

¹⁷ VILLACAÑAS, J. L., «Max Weber entre liberalismo y republicanismo», cit., pp. 133-135.

- También destaca el insuficiente poder del parlamento para poder fiscalizar la burocracia. Creía que con un parlamento poco poderoso, este iba a tener un problema de incentivos para atraer líderes políticos capaces¹⁸. Sencillamente, iban a poder tomar más decisiones en el ámbito privado que en un parlamento en el que estaban atados de pies y manos.

3. La solución weberiana para limitar el poder de la burocracia y su apreciación posterior

La solución más conveniente desde el punto de vista weberiano, tal y como se ve reflejado en sus Escritos Políticos, era dotar de poder al *Bundestag* frente a la administración pública y al *Bundesrat*, su cámara alta (controlados en gran medida por notables prusianos autoritarios).

Weber hace una defensa de la democratización de Alemania hasta el punto de que Breuer llega a afirmar que algunos autores han «podido sugerir que el tema central del último Weber sería el de la configuración de una cuarta forma de legitimidad, la democrática»¹⁹; en su idea de democracia combina el nuevo parlamentarismo alemán con la nueva figura del presidente del Reich con un carisma anti-autoritario, con una gran potencia por estar democráticamente legitimado. La parlamentarización del país conllevaría la democratización del país y la democratización llega desde los cambios sociales que produce la propia sociedad de masas.

Siguiendo esta lógica, pretendía que existieran comisiones parlamentarias que tuvieran lo que denominó «derecho de encuesta», es decir, capacidad para lograr información protegida por el «secreto profesional» de los funcionarios, que era visto por Weber como un mecanismo perverso orientado a evitar el control de otras instancias y a la retención de su poder²⁰. Las comisiones se especializarían, siendo capaces de fiscalizar los diferentes campos de actuación de la administración, y serían un campo fecundo para la aparición de liderazgos políticos. Weber tenía fe en que la propia información acerca de la lucha política diera alas a la democratización activa del pueblo alemán.

De esta forma, frente a una organización del Estado caduca, Weber promueve, a través del uso del Derecho, una reforma basada en dos puntos vitales:

- Dotar de poder político al parlamento, para que en él se ejerciera el mismo, como institución representativa de la voluntad general de la ciudadanía.
- Crear una figura como la monarquía o un Presidente de la República. Aunque sean estas las dos instituciones concretas que considere, esta referencia no ha de

¹⁸ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos Políticos*, cit., pp. 273-274.

¹⁹ VILLACAÑAS, J. L., «Max Weber entre liberalismo y republicanismo», cit., p. 128.

²⁰ WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*, cit., pp. 174 y 175.

tomarse restrictivamente. Weber pretendía que estas instituciones existieran para dotar de estabilidad y contrapesos al sistema, se definen por su teleología.

El monarca, no siendo un contrapeso político, por su posición y características genera estabilidad, necesitando del parlamento para no ser cooptado por los burócratas porque no tiene habilidad política.

La creación de una jefatura del Estado estable, ejemplificada en la Presidencia del Reich, responde a la necesidad de garantizar la estabilidad en aquellos casos en los que se produzca un cambio brusco en la titularidad del poder parlamentario. Weber quiso mostrar «que la única forma de sostener jurídicamente la sociedad pasaba por la implementación material del Derecho desde los intereses más generales de las masas. Esta era la tarea del líder carismático y no autoritario, cuya mayor virtud era el espíritu de distancia, pasión y responsabilidad ante la sociedad»²¹.

En tales circunstancias, es posible que los que han perdido poder traten de recuperarlo, haciendo posible que los cuerpos intermedios de la sociedad, con antiguas conexiones en el gobierno, intenten cooptar el parlamento y que este acabe defendiendo intereses corporativos (privados)²². A raíz de esto, es necesaria una figura que garantice la continuidad para actuar como contrapeso de abusos que se pueden producir utilizando el propio Derecho. Weber pensaba que también solucionaría el problema de selección de líderes que vivía Alemania en la época, e incluso, que podría acabar con los partidos de notables, cuya supervivencia se basaba en las prebendas administrativas.

La receta weberiana de una fuerte presidencia del Reich fue discutida por la intelectualidad alemana con anterioridad a la fundación de la República de Weimar. Como Mommsen señala, la obra de Weber era ambivalente acerca de su pensamiento político, acerca del capitalismo y de las relaciones de trabajo, además de sus creencias sobre lo beneficioso o perjudicial de la racionalización burocrática²³, lo que llevó a tergiversaciones de la misma.

Schmitt, según Villacañas, sí puede entenderse como discípulo de Weber en un sentido determinado, en el reconocimiento de la necesidad de que exista separación entre las diferentes esferas de la acción social, entre las élites que los vienen conformando, que vendrían a diluirse sobre todo con el predominio de la lógica económica en las sociedades modernas democráticas²⁴. A pesar de ello, lo relevante a la hora de tratar la ambivalencia weberiana es tomar como referencia la teleología de su pensamiento, que sí permite afirmar su carácter liberal y demócrata. Aunque pensadores posteriores, con base a algunas consideraciones filosóficas (la aversión a la teoría del valor), llegaron a conclusiones diferentes.

²¹ VILLACAÑAS, J. L., «En diálogo con Weber. Sobre La tiranía de los valores de Carl Schmitt», *Revista Co-herencia*, vol. 10, núm. 18 (enero-junio), 2013, p. 25.

²² WEBER, M., *Weber: Political writings*, cit. p. 306.

²³ MOMMSEN, W. J., *The political and social theory of Max Weber*, 1.ª ed., Cambridge (Polity), 1989, pp. 40, 54 y 133.

²⁴ VILLACAÑAS, J. L., «En diálogo con Weber. Sobre La tiranía de los valores de Carl Schmitt», cit., p. 18.

Esto, como expone Beetham, puede considerarse como un problema para su encuadramiento. Existen dos posiciones que analizan los pareceres de Weber en esta materia, la que argumenta que Weber es un problema para el liberalismo, y las que dejan de lado esta asunción para señalar que es un teórico que, más que generar un problema para el liberalismo, disecciona sus problemas intrínsecos²⁵. Dicho esto, también deben considerarse los factores contextuales de una sociedad alemana que carecía de una cultura política democrática. Desde su visión, sería un «liberal sin valores liberales, un defensor de las instituciones liberales sin liberalismo»²⁶.

La importancia que Weber le da al presidente se ejemplificó en la configuración de la República de Weimar. Esto llevó a continuar una mentalidad cesarística en Alemania. La «receta» weberiana se demostró errada si se echa la vista atrás al pésimo desarrollo de la República de Weimar, debido, principalmente, a la inestabilidad económica y social en su génesis y desarrollo, a los gobiernos breves e inestables —mediando ocupaciones foráneas— y al observar que von Hindenburg, que no era un convencido de lo benévolo de la democracia, sino más bien una figura referente de los partidarios del anterior régimen, no defendió la estabilidad y continuidad del sistema. Siguiendo el planteamiento weberiano, la cultura política no democrática del pueblo alemán podía crear un riesgo de retorno del cesarismo autoritario que subestimó al abordar cómo debía ser la cabeza del Estado; como señalé, la figura del presidente favoreció una transición desde el autoritarismo al totalitarismo en lugar de evitarlo.

Dicho esto, creo que, aún con una respuesta incorrecta, la pregunta de Weber relativa a la necesidad de la creación de unos mecanismos constitucionales complejos y equilibrados para la estabilización de las democracias de masas sigue siendo pertinente hoy en día. Esta es una pregunta a la que responde la creación de algunos bancos centrales. La idea de una institución neutra, que sea una especie de resistencia ante otras instituciones, y que trate de favorecer la negociación y evitar los enfrentamientos, era lo que Weber defendía —aunque no en un ámbito de la política parcializado—. Con la legitimidad derivada de la elección, el Presidente de la república gozaría de mucho poder, de resistencia y fortaleza para garantizar consensos.

La fórmula propuesta por Weber, en síntesis, era: ciudadanía responsable, más parlamentarización y una jefatura del Estado fuerte (rey con un parlamento virtuoso o presidente electo cuando hay riesgo de corporativismo en el parlamento) para lograr la democracia en Alemania. Visto con posterioridad, cabe dudar de que sean partes equivalentes en la fórmula y de que hubiera sido adecuado situar la importancia de la presidencia de la República al nivel de la parlamentarización. En el equilibrio entre los diferentes entes que le preocupan, se encontraría la virtud para el logro de un Estado democrático moderno, racional y que sea capaz de superar la paradoja que da base a este apartado.

²⁵ BEETHAM, D., «Max Weber and the liberal political tradition», *European Journal of Sociology / Archives Européennes De Sociologie*, núm. 30 (2), 1989, pp. 311-313.

²⁶ BEETHAM, D., «Max Weber and the liberal political tradition», cit., p. 31.

III. EL BANCO CENTRAL EUROPEO EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

Weber destacó los efectos perniciosos que resultaban del ejercicio de poder político por parte de los burócratas, desarrolló unos principios que siguen siendo aplicables en la actual configuración del BCE. En los siguientes apartados se analizará el sustento de la idea de la independencia del Bundesbank en la que se inspira el BCE y los conflictos en Alemania entre la institución no representativa y el gobierno como institución representativa debidos a la interacción entre la política económica y la política monetaria.

El análisis continúa con un tercer apartado en el que se exponen los hechos que dan base a la reconstrucción de la situación actual del BCE en términos weberianos. Este último incluye la reflexión con base en el BCE sobre la separación entre política y burocracia, la discrecionalidad en la actuación del Banco de forma autónoma (carencia de neutralidad política) y sobre los controles (in)existentes sobre el Banco. Hecho que demuestra que no existe la interdependencia entre distintas instituciones que Weber veía necesarias en los sistemas democráticos.

1. Introducción: el contexto de la actuación de los bancos centrales y el debate sobre la legitimidad de sus decisiones

Los bancos centrales, después de la segunda Guerra Mundial, se convirtieron en instituciones públicas que cobraron mucha relevancia en el sistema político y económico de varios Estados, y ello, pese a no estar consagrados en las constituciones de los mismos. El debate, advertido en las configuraciones que hacen de los bancos centrales diversos países acerca de cómo deben organizarse los bancos centrales, es graduable y depende de las circunstancias internas de cada país y de shocks económicos también externos, aunque creo que se puede sintetizar en dos posiciones, una optimista y otra pesimista, si se pone el foco en la creencia y apoyo a la idea de la bondad de la actuación técnica independiente en la política monetaria, que se vincula a la obtención de mejores resultados en comparación con una política monetaria dirigida por políticos:

- La primera defiende que la estabilidad en la dirección de la política monetaria en torno a criterios científicos es beneficiosa para la economía en general e, incluso, para la supervivencia de la democracia. Desde esta posición se defiende garantizar la independencia de los bancos centrales, blindando sus poderes frente a la posible influencia de los políticos. La institución del banco central actuaría funcionalmente de forma similar al presidente weberiano con la finalidad de garantizar la estabilidad de la política monetaria, con la diferencia importante de que un banco central no tiene legitimidad democrática.
- La segunda cuestiona la argumentación anterior por partir de una premisa falsa, la capacidad de los técnicos de evitar las crisis, aparte de considerar inocentes a

aquellos que piensan que una burocracia no es capaz de actuar como actor político independiente. Desde esta posición, se defiende separar a la política y a la administración, haciendo neutra a la burocracia. También defiende la existencia de importantes controles sobre el banco central de que se trate y, en su caso, de la figura que se constituya como garante no solo de una política, sino del Estado u organización internacional (monarca o presidente en Weber).

La influencia weberiana en los dos argumentos existe, pero es integral en el segundo. En el periodo de posguerra la mayor parte de los bancos occidentales siguieron el segundo modelo, mientras solo Alemania y Suiza optaron por el primero. Sin embargo, este estado de cosas cambiará radicalmente en los años noventa del último siglo, con la creación del Banco Central Europeo.

2. El modelo en que se basa el BCE: el Bundesbank

A. La creación del Bundesbank

El Bundesbank se creó con base en la ley fundamental de Bonn (art. 88). Se fundó en 1957, siendo el sucesor del *Bank deutscher Länder*, un banco central provisional nacido después de la II Guerra Mundial, e impulsado por Estados Unidos y Reino Unido. Los representantes del *Bank deutscher Länder* quisieron un banco totalmente independiente frente al poder político y frente a las instituciones financieras privadas, para que ejerciera el poder de conformidad con criterios exclusivamente técnicos. Durante el debate sobre cómo debía ser la configuración del nuevo banco central el canciller Adenauer argumentó que «el gobierno debería controlar la política del banco central»²⁷, pero perdió la batalla y ningún canciller posterior consiguió «politizar» el Bundesbank. Ni Adenauer ni Schmidt le pudieron arrebatarse el control de la política monetaria, pese a los conflictos acaecidos entre instituciones. Sostiene Marsh que «no es un banco central ordinario, su marco de actuación es tan político como económico»²⁸. Es decir, pese a no estar dirigido por políticos, se debía considerar al Bundesbank como un actor político muy importante en el sistema político alemán.

B. La independencia del Bundesbank

La característica definitoria del Bundesbank ha sido desde su creación la independencia frente a las instituciones representativas democráticas, característica que le ha permitido ejercer poder y que se ha sustentado en varios argumentos: el mantenimiento de la estabilidad en los principios de la política monetaria, ante el pensamiento de que el político actúa

²⁷ KENNEDY, E., *The Bundesbank*, Washington D.C. (American Institute for Contemporary German Studies), 1998, p. 2.

²⁸ MARSH, D., *The Bundesbank: The bank that rules Europe*, Mandarin, 1992, p. 12.

más a corto plazo, además de la creencia en que el manejo de esta política por técnicos iba a conllevar mejores resultados. Los que lo diseñaron pensaron que los especialistas no actúan en base a criterios políticos, sino técnicos, aunque es posible que, para hacer valer estos criterios, los bancos centrales tengan luchas de poder con otras instituciones, punto que obviaron.

Conceptualmente, se ha sustentado la independencia y la neutralidad en la creencia de que es posible la separación neta entre la política económica y monetaria, lo que permite asignar en exclusiva la política monetaria al banco central. ¿Por qué modificar la naturaleza del principio democrático para la política monetaria?

Una idea base es que al político no le convendría tratar de controlar más al Bundesbank, porque para ellos es mejor que las políticas monetarias y económicas impopulares vengan impuestas por un cuerpo burocrático legitimado por su especialización. Además, que la política monetaria la controle una institución no representativa reduce el tiempo de decisión y evita que los dirigentes políticos deban decidir sobre lo que hacer, considerando la complejidad de la política monetaria, o, como resalta Ciocca, «los bancos centrales son libres al no sujetarse al proceso legislativo ni a las complejidades del procedimiento administrativo, la lentitud de la burocracia»²⁹, yo añadiría de la burocracia común. En definitiva, se trataría de aligerar las responsabilidades en un terreno que puede convertirse en pantanoso.

El Bundesbank se convirtió en la institución más poderosa en Alemania al contentar a gran parte de la población por evitar los procesos inflacionarios que tanto temor le generaban y al ser asociado al milagro económico alemán posterior a la II Guerra Mundial, donde, Alemania –con la inestimable ayuda estadounidense–, resurgió de sus cenizas y reconstruyó su industria para convertirse en la primera economía en Europa. El temor era muy razonable, porque la inflación había destruido el valor de su moneda en dos ocasiones, a principios de la década de 1920 y con posterioridad a la II Guerra Mundial. Los factores contextuales generaron una cultura política muy poderosa a favor de la estabilidad monetaria³⁰.

El propio Pohl, exdirector de la institución, era consciente de que «los funcionarios no electos del banco central formaban una élite interna en la formulación de políticas públicas»³¹ debido al reconocimiento de la primacía del poder especializado frente a la creencia de que es complicado encontrar políticos virtuosos. De esta manera, se trata «de la formulación de políticas por élites, que está desvinculada de la política y que, por tanto, no obtiene la legitimidad derivada de la política»³². Son aquellos alejados de la legitimidad democrática los que toman las decisiones, haciendo más difícil por otro lado hacerles res-

²⁹ CIOCCA, P., *Stabilising Capitalism. A Greater Role for Central Banks*, London (Palgrave Macmillan), 2015, p. 1.

³⁰ KENNEDY, E., *The Bundesbank*, cit., pp. 3-4.

³¹ MARSH, D., *The Bundesbank: The bank that rules Europe*, cit., p. 169.

³² OFFE, C., «Europa acorralada ¿Tiene la UE la capacidad política para superar su actual crisis?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98 (mayo-agosto), 2013, p. 35.

ponsables de sus decisiones si se compara con el escrutinio público que tiene un gobierno o un parlamento.

Existía una lucha por la influencia entre la élite política y la élite burocrática, siendo esta segunda más robusta por actuar en base a un conocimiento que no puede ser cuestionado por el no especialista y por la opacidad de su actuación, que no está de la misma manera bajo la vista del ciudadano. Los ciudadanos no suelen poder comprender adecuadamente políticas tan complejas, que se manejan a través de conceptos que conocen los especialistas, por no contar con la disolución del individuo en la masa que se produce en las burocracias. Así, los problemas entre el Gobierno y el Banco han solido venir dados por la política de crédito o las tasas de cambio y se han resuelto en función de la fortaleza de los contendientes.

C. La independencia en la práctica durante las décadas de 1980 y 1990

En el principio de la década de 1980, el Estado alemán, con un gobierno socialdemócrata liderado por Helmut Schmidt, apoyado por los liberales, tenía el mayor déficit público en 30 años mientras que los precios se encontraban desbocados. Ante la renuncia del Gobierno a implementar políticas fiscales que equilibraran las cuentas públicas, el Bundesbank aplicó medidas con claros efectos deflacionistas. El Gobierno persistió en su intención de realizar políticas fiscales reflacionistas, favoreciendo una intervención pública que dinamizara la economía. Los políticos socialdemócratas trataron de aumentar la recaudación subiendo impuestos y, a raíz de ello, los liberal-demócratas rehusaron continuar apoyando al Gobierno, contribuyendo a doblegarlo en 1982³³. Es decir, en este caso el Bundesbank mandó una señal a los liberal-demócratas de la incapacidad que iba a tener el gobierno para cambiar la política económica, a través de la asunción de medidas que se contraponían a los objetivos que el Gobierno alemán pretendía lograr. Los liberal-demócratas acabaron apoyando a Helmut Kohl, político conservador alineado con las posiciones del Bundesbank.

La única ocasión en la que el Bundesbank perdió un pulso con el Gobierno fue durante el proceso de reunificación en Alemania, en una coyuntura en la que lo puramente económico quedó en segundo plano frente a lo político y a lo que significaba que Alemania volviera a ser una sola. El canciller Kohl, reforzado en su popularidad tras la caída del muro, doblegó al Bundesbank e impuso los términos en los que se produjo la reunificación monetaria entre Oeste y Este, especialmente el cambio 1:1 (para los primeros 4000 marcos; 2:1 para los sucesivos)³⁴. Logró la equivalencia cuando la diferencia en el valor de las monedas era muy amplia. Esta era una política que el Bundesbank rechazaba porque la consideraba inflacionista y porque implicaba una ruptura económica del socialismo al capitalismo sin una transición basada en criterios razonables e informados. El déficit aumentó de una forma muy considerable y el Bundesbank, más débil que en los años anteriores se

³³ KENNEDY, E., *The Bundesbank*, cit., p. 14-15.

³⁴ KENNEDY, E., *The Bundesbank*, cit., p. 17-19.

centró en adaptarse a los nuevos tiempos, llegaba en estos momentos el inicio de uno de los procesos más importantes que se han dado en la Unión Europea, la preparación de la Unión Económica y Monetaria.

Los ejemplos descritos ponen de relieve que la distinción entre política monetaria y política fiscal dista de ser obvia. El desarrollo de la política monetaria puede condicionar la política fiscal, y viceversa. Por ello, el recurso a la utilización de la política monetaria no es excepcional en momentos de crisis, se espera que tenga efectos en la economía, que los agentes privados actúen de una u otra manera, y en el caso de la UE, que los Estados sean leales a los «nuevos» principios de la Unión y que no planteen políticas presupuestarias que puedan a priori desestabilizar sus economías.

3. El Banco Central Europeo

En este trabajo ha tenido en cuenta al Bundesbank porque generó el marco de actuación y organización que después viene a imitar el Banco Central Europeo. El BCE asumió el mismo propósito que tenía el Bundesbank a nivel nacional: la salvaguarda de la estabilidad monetaria, es decir, de la estabilidad de los precios. De hecho, «los términos acordados en Maastricht fueron los del Bundesbank: indicadores de convergencia económica y un Banco Central para Europa que sería independiente y estaría comprometido con la estabilidad monetaria»³⁵.

El BCE se crea con base en el Tratado de la Unión Europea (TUE) que lo prevé en su artículo cuarto. Según Betancor, tiene rango constitucional, al encontrarse en el TUE y en el Tratado de Funcionamiento de Unión Europea (TFUE), cuestión que le diferencia del resto de bancos centrales, cuyos estatutos están consagrados en leyes elaboradas y reformables por los parlamentos³⁶. Los artículos 107 TUE, 130 TFUE y art. 7 Estatuto BCE protegen férreamente la independencia del banco, diciendo que el BCE no puede aceptar instrucciones de otras instituciones o de los bancos centrales de los Estados miembros, ni gobiernos.

En el plano interno, el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) lo componen el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros. Los órganos rectores del BCE, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo (con presencia de bancos centrales de los países miembros del euro), son quienes controlan el SEBC (art. 106.4 TUE; 129.1 TFUE).

El BCE tiene legitimidad por el conocimiento especializado de sus integrantes y porque los que ostentan la legitimidad democrática le dieron la competencia sobre la política monetaria. La estabilidad de que dota a la política monetaria motivaría la confianza que deriva de la estabilidad de todo el sistema económico, ya que la finalidad de los bancos centrales

³⁵ KENNEDY, E., *The Bundesbank*, cit., p. 27.

³⁶ BETANCOR, A., «La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El “federalismo horizontal” en el manejo de la moneda», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, p. 270.

modernos, al menos en los últimos 30 años, es, principalmente, colocar una barrera contra la inestabilidad inherente al modo de producción capitalista, que no distribuye de forma equitativa los recursos y el bienestar entre clases sociales, además de haberse demostrado que es inestable –al no controlar la inflación por sí mismo, las contracciones económicas, el desempleo y las caídas de precios de productos financieros–³⁷.

La confianza está garantizada por la independencia del BCE y su buen hacer en base a la ciencia. Ello justificaría modificar el principio democrático, como sostuvo el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia sobre Maastricht (BverfGE 89, 155; parágrafo 154):

«Esta modificación del principio de democracia al servicio de salvaguardar la redención de confianza depositada en una moneda es justificable, porque tiene en cuenta la peculiaridad que se ha probado en el sistema legal alemán y que también se ha demostrado desde un punto de vista científico. [...] En este sentido, la independencia de la política monetaria en la soberanía de un Banco Central Europeo independiente, que no puede transferirse a otras áreas políticas, cumple con los requisitos constitucionales».

El TC alemán afirmó esto tomando en cuenta el clima general en este asunto presente en estudios como *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence* de Alessina y Summers, que comparando variables de distintos países, aseveraban que «la disciplina monetaria asociada con la independencia del banco central reduce el nivel y la variabilidad de la inflación», aunque contraponían en la misma oración que «no representa grandes beneficios o costes en términos de desempeño macroeconómico»³⁸.

Como en el caso del Bundesbank, la independencia del BCE se sustenta en la posibilidad de deslindar netamente la política económica y la política monetaria. Sobre ella se sustenta el reparto de competencias entre instituciones no representativas e instituciones representativas. Al argumento del Tribunal Constitucional alemán se le puede oponer otro argumento de carácter histórico y empírico. En efecto, como señala Simon Mee, la independencia del banco central no es causa suficiente de la estabilidad monetaria. Partiendo de que sería muy reduccionista no pensar en términos de multicausalidad en los fenómenos tan complejos que influyen a la política monetaria y a la económica, el autor destaca que Alemania, durante dos procesos inflacionistas anteriores, ya tenía un banco central que era independiente, habiéndose omitido estos hechos en la creación de una «mitología monetaria» que contribuyó a implantar una visión que en Alemania era discutida, al menos en los inicios del *Bank deutscher Länder*³⁹.

³⁷ CIOCCA, P., *Stabilising Capitalism. A Greater Role for Central Banks*, cit., pp. 3-8.

³⁸ ALESINA, A. y SUMMERS, L., «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, núm. 2, 1993, p. 159.

³⁹ MEE, S., *Central Bank Independence and the Legacy of the German Past*, Cambridge (Cambridge University Press), 2019, pp. 3-28.

4. La reconstrucción weberiana del BCE

La configuración del BCE genera problemas si se toma como referencia el pensamiento de Weber por razones diversas: en primer lugar, porque el BCE no es neutro en cuanto al ejercicio del poder político, usurpando el proceso democrático cuando sus medidas inciden en la política económica de la UE y de los Estados miembros.

Y, en segundo lugar, porque la acumulación de poder *de facto* del BCE no ha conllevado la estabilización de la «democracia representativa» existente en la UE, como pone de manifiesto el surgimiento de fuerzas de corte iliberal como consecuencia del aumento de la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones de la UE desde el inicio de la crisis económica y política que aún sufre. Unos partidos que aluden, entre otras soluciones, a la recuperación de la soberanía de sus países, incluida la monetaria –como el partido *Rassemblement National*, nuevo nombre del *Front National* francés⁴⁰–.

A. BCE: Principio democrático y control

La experiencia demuestra que el BCE no fue capaz de controlar el crecimiento excesivo del crédito en varios países de la eurozona durante la primera década de la Unión Económica y Monetaria (UEM). El banco con sede en Frankfurt mantuvo tipos de interés bajos que favorecieron el endeudamiento masivo y afectaron a la estabilidad de los precios de los activos financieros. Por ello, es difícil seguir sustentando la legitimidad del BCE en su conocimiento técnico cuando no ha logrado cumplir sus objetivos, uniendo que no existe una doctrina acerca de la política monetaria o de la política fiscal que sea hegemónica.

Si la legitimación epistocrática decae, se derrumba uno de sus pilares para afirmar con mayor vigor que no hay razón para no enjuiciar al BCE en base al principio democrático, así lo hace Offe cuando expone que su proceder similar al del Bundesbank debe ser objeto de crítica porque es de las instituciones «más alejadas de la responsabilidad democrática»⁴¹ mientras se encuentra entre las instituciones cuya actuación tiene más impacto sobre la vida ordinaria de los ciudadanos, junto con el TJUE y la Comisión Europea.

En cuanto al control del BCE, el Derecho originario no prevé la facultad de cesar a los altos cargos del Comité Ejecutivo del BCE por decisión política, solo ante circunstancias extraordinarias relacionadas con la dejación de funciones o faltas graves «el TJUE podrá separarlo de su cargo a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo» (art. 11.4 estatuto SEBC), mientras el BCE establece las condiciones de contratación de su personal

⁴⁰ El primer punto, de 144, del programa electoral de Marine Le Pen en 2017 se refiere a: «Recuperar nuestra libertad y el control de nuestro destino restituyendo al pueblo francés en su soberanía (monetaria, legislativa, territorial y económica)». Disponible en: <<https://rassemblementnational.fr/pdf/144-engagements.pdf>>. [Consultado: 1/10/2020]

⁴¹ OFFE, C., «Europa acorralada ¿Tiene la UE la capacidad política para superar su actual crisis?», cit., p. 34.

(art. 36.1 estatuto SEBC). Es decir, la literalidad de estos artículos expone que la institución se «autocontrola» en todos los niveles. De esta manera, se garantiza tanto su independencia formal como material y se sustenta la idea de su neutralidad política –irreal–. Pero hay autores que señalan que no es posible creer en la neutralidad del BCE, ni de ningún otro banco central, porque «cada intervención en este sector, incluso la más eficiente y efectiva, altera al mercado. Interfiere necesariamente en las relaciones y acuerdos que se establecen en el mercado entre intermediarios y entre ellos y sus clientes»⁴². Los gobiernos, lógicamente, diseñan su política económica teniendo en cuenta la situación del mercado, si la política monetaria incide sobre el mismo va a influir en la dirección económica a tomar necesariamente. Es decir, las dos políticas influyen en la confianza de los actores económicos. La propia defensa de su finalidad, en la que se basa su neutralidad, genera efectos en el ámbito presupuestario de los Estados, y, por tanto, en las propias contiendas partidistas. Aunque no quisiera entrar en ellas la actuación del BCE ha afectado las mismas. Posteriormente, por su voluntad, ha llegado a afectar la propia configuración de los ordenamientos jurídicos de varios Estados miembros.

Por su parte, el Parlamento Europeo solo controla al BCE a través de la obligación que tiene este de presentarle un informe anual, que se debate (art. 109 B. 3 TUE; art. 15.3 estatuto BCE). Pero no tiene poder para cesar a ningún cargo. La rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo es un trámite sin efectos reseñables que no van más allá de la recepción de las críticas de algunos grupos parlamentarios. Son los Estados los que eligen a los mandatarios y los mandatos no son renovables, el presidente tiene un mandato de 8 años, el vicepresidente de 4 y los demás miembros por tiempo variable entre 5 y 8 años (art. 109 A. 2. b); art. 50 estatuto BCE). Tienen mandatos largos, superiores, salvo el vicepresidente, a la duración de una legislatura del Parlamento Europeo, consagrando su estabilidad frente a vaivenes políticos, es decir, se viene a garantizar una mayor estabilidad a largo plazo.

Este modelo no acaba de ser efectivo por la disparidad en el poder de cada institución en la política monetaria. Como destaca Deirdre Curtin, «el diálogo monetario con el parlamento [...] ignora la realidad del nivel político en el que está involucrado el BCE en políticas con efectos redistributivos considerables»⁴³.

B. La aplicación del pensamiento weberiano a la actuación del BCE. La necesidad de crear una situación de equilibrio

De inicio, siguiendo la lógica weberiana, no es deseable dotar de poder político a una institución que no tiene legitimidad democrática al sobrepasar las líneas divisorias que establece en beneficio tanto de los políticos como de los burócratas mediante la distinción de roles.

⁴² CIOCCA, P., *Stabilising Capitalism. A Greater Role for Central Banks*, cit., p. 58.

⁴³ CURTIN, D., «“Accountable independence” of the European Central Bank: Seeing the logics of transparency», *European Law Journal*, núm. 23 (1-2), 2017, p. 32.

El BCE no es una institución burocrática neutra principalmente por la razón de que puede dictar normas. Aunque ha de decirse que la fuente fundamental de su poder radica en las actuaciones puntuales que realiza en situaciones de emergencia económica, incluyendo el uso de métodos informales para lograr sus objetivos. Es decir, actúa de forma autónoma con unas decisiones puntuales muy relevantes que exhiben el parecer de su propia élite en momentos clave. Su élite termina adquiriendo un carácter político porque trata de motivar el funcionamiento y la actuación de otras instituciones, también nacionales.

Si bien esta función debería ser parte del proceder democrático, no creo que el BCE usurpara funciones democráticas si fuera posible dedicarse a la política monetaria solamente, el problema es que es imposible. Lo preocupante es que tres Estados –España, Italia y Eslovenia– redefinieron en parte su sistema (lo político) porque reformaron sus constituciones para introducir el principio de equilibrio presupuestario en su articulado a instancias de actos informales de autoridades del BCE y de otras instituciones no representativas. Introdujeron la denominada regla de oro, convirtiendo el principio en «criterio econométrico de la actividad del poder público»⁴⁴, lo que implica una reducción importante del abanico de políticas fiscales que un Estado miembro de la Unión puede pensar siquiera en abordar y realizar. Se trató de proteger las finanzas públicas de las instituciones representativas de los Estados⁴⁵, sobre todo de los parlamentos, que han visto su poder reducido frente a los gobiernos en materia presupuestaria como ejemplo más ilustrativo. Los gobiernos diseñan una ley de presupuestos que someten a la Comisión Europea –que viene a sustituir en la práctica al parlamento nacional–, ganando más fuerza que la derivada del debate parlamentario, con la más que limitada posibilidad de este último de enmendar estas leyes en otros sentidos a los propuestos por el primer redactor⁴⁶.

Volviendo al ámbito constitucional, como explica Balaguer: No hay «una actuación ordinaria de las instituciones europeas (un debate en el Parlamento Europeo o en el Consejo) que justificara la reforma constitucional, sino tan solo procedimientos informales seguidos por autoridades europeas que carecen de competencia para ello y que llegaron a «recomendar a dos Estados miembros que realicen nada menos que reformas constitucionales para «calmar» a los mercados»⁴⁷. Han sido «el Presidente del Eurogrupo o el Presidente del

⁴⁴ NICOLINI, M., «Modelos Económicos Neoliberales y Cambios Constitucionales. La Promoción de la Mutación Jurídica desde la Perspectiva de la Comparación», *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, p. 85.

⁴⁵ NICOLINI, M., «Modelos Económicos Neoliberales y Cambios Constitucionales. La Promoción de la Mutación Jurídica desde la Perspectiva de la Comparación», cit., p. 87.

⁴⁶ GONZÁLEZ, S. y FERRER, C., «La Gobernanza Económica de la Unión Europea y sus Implicaciones Jurídicas e Institucionales: 25 años de adaptaciones», *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, p. 319.

⁴⁷ BALAGUER, F., «Crisis Económica y Crisis Constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, p. 100.

Banco Central Europeo los que, a través de procedimientos informales, han presionado a los Estados, indicándoles el camino a seguir⁴⁸» en estas reformas constitucionales.

A raíz de la crisis económica de 2008, que provocó una situación de emergencia en el ámbito económico con riesgo incluso para la supervivencia del euro, los gobiernos de los Estados miembros asumieron estos postulados y pareceres creando instrumentos de «cooperación» económica –en realidad de control– y nuevos métodos de trabajo como el semestre europeo, constituido por los llamados «six pack» y «two pack» que cristalizaron en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UE (TECG) –también llamado *fiscal compact*–, que recoge los niveles que son aceptables de deuda pública y sanciones para los Estados que no cumplan con los objetivos marcados⁴⁹. Al fin y al cabo, terminan siendo la Comisión –solo ella vigila los presupuestos– y el Consejo –vigila por ejemplo la emisión de deuda pública–, los «tutores» de los Estados⁵⁰. ¿Dónde queda en este juego el Parlamento Europeo? La institución cuyos miembros eligen directamente los ciudadanos de los Estados miembros está en un plano demasiado secundario, quedando el control en manos de instituciones no representativas, de esta manera el sistema democrático de los Estados queda afectado, se reduce su alcance, su soberanía.

La Unión Europea ha mutado generando instrumentos marcados por la condicionalidad que no existían cuando comenzó la integración económica y monetaria. En concreto el BCE aumento su poder cuando su presidente, al final de 2011, envía recomendaciones a España e Italia llamando a tomar medidas de austeridad fiscal, a reformas del mercado laboral y de la negociación colectiva –nótese la alta informalidad, que no permite el control del contenido de la actuación–. Este fue el pistoletazo de salida porque Draghi extendió la condicionalidad a raíz del ya mencionado –fiscal compact– y, en 2015, con el programa OMT con el que «las respuestas de la política monetaria se vuelven condicionales sobre reformas en la política fiscal o en los mercados de trabajo u otras reformas estructurales»⁵¹ a través de la posibilidad de la adquisición (o no) de bonos en mercados secundarios.

La relación entre la política y la economía no se ha llevado a cabo de una manera racional en la UE, debido a la falta de coordinación e institucionalización, «se ha reconfigurado la autonomía en el proceso de toma de decisiones a nivel nacional»⁵² en campos externos a los que vienen siendo competencia de la UE, reteniendo la soberanía los Estados, pero solo formalmente. Según Bellamy y Weale, la UE se construyó siguiendo los postulados

⁴⁸ BALAGUER, F., «Crisis Económica y Crisis Constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, cit., p. 104.

⁴⁹ GONZÁLEZ, S. y FERRER, C., «La Gobernanza Económica de la Unión Europea y sus Implicaciones Jurídicas e Institucionales: 25 años de adaptaciones», cit., pp. 308, 309 y 310.

⁵⁰ GONZÁLEZ, S. y FERRER, C., «La Gobernanza Económica de la Unión Europea y sus Implicaciones Jurídicas e Institucionales: 25 años de adaptaciones», cit., p. 319.

⁵¹ JACOBY, W. y HOPKIN, J., «From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis», *Journal of European Public Policy*, núm. 27:8, 2020, pp. 1167 y 1168.

⁵² JAAKKOLA, J., «Enhancing Political Representation Through the European Economic Constitution? Regressive Politics of Democratic Inclusion», *European Constitutional Law Review*, núm. 15, 2019, p. 199.

de un constitucionalismo legalista, que marcaba límites a la regla de la mayoría, como por ejemplo, la defensa de los derechos fundamentales. A raíz de la crisis económica y financiera, se asume otra idea de constitucionalismo en la UE, de carácter neoliberal, marcada por la versión de Hayek de cuáles deberían ser los límites, principalmente de carácter presupuestario⁵³, lo que ha tenido como efecto una tendencia homogeneizadora de las políticas económicas de los EEMM. Si bien existían tradiciones constitucionales comunes, económicamente hablando las políticas divergían entre los países aun estando dentro de economías capitalistas, se puede decir que se desnaturaliza el concepto de democracia tal y como se venía entendiendo.

Aunque dicho sea de paso, abordando las previsiones del Derecho originario, parece que las reformas constitucionales podían haberse producido de forma material desde la aprobación del Tratado de Maastricht, con la crítica que queda a la actuación informal de las instituciones de la UE para que los Estados la formalizaran, y con la creación de mecanismos fuera del Derecho de los Tratados como la troika –formada por el BCE, la Comisión y el FMI– que, sin legitimidad democrática, vició la democracia griega.

El BCE, tras la afirmación del control como un criterio importante a defender por parte de la UE, ha alcanzado una cuota de poder mayor que la que fue propia del Bundesbank. Ha llegado más lejos, porque ha expandido su influencia totalmente a la política presupuestaria y económica de los Estados miembros. Dicho esto, las características burocráticas de la institución hacen que su fiscalización no tenga efectos reseñables, siendo este marco de actuación peligroso y pudiendo generar problemas cuando la institución no representativa ejerce poder político, porque precisamente esta característica se observa en las burocracias para que no sean cooptadas por los políticos, presumiendo que son neutras.

El BCE es el responsable de la política monetaria en exclusiva, y no está controlado por las demás instituciones de la Unión. Aparece, por tanto, como garante de la estabilidad de esta política y se asemeja funcionalmente al presidente del *Reich* weberiano pero circunscrito al ámbito de la política que tiene encomendada. Decir que se asemeja a una figura weberiana no significa que ello fuera aceptado desde la lógica weberiana, porque la estabilidad de Weber se basa en la interdependencia entre instituciones que lleva consigo el control mutuo y continuo de las mismas. El orden weberiano viene referido al sistema democrático, no solo a una parte del mismo. Como la neutralidad de la burocracia propuesta por Weber en función de la naturaleza de sus integrantes no se cumple, se difumina la responsabilidad en la decisión política, dejando la determinación de la política económica, a cuyo ámbito pertenece la política monetaria, *de facto*, en manos de una institución no representativa. Se limita la actuación de aquellos que tienen legitimidad democrática para definir las políticas fiscales de sus países, se les va hurtando de facto una parcela importante de su poder, de su influencia.

⁵³ BELLAMY, R. y WEALE, A., «Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games», *Journal of European Public Policy*, núm. 22:2, 2015, p. 259.

Con este marco es difícil que el BCE no se desarrolle como actor político independiente. La independencia es la nota que hace parecerse al BCE a la figura del presidente del Reich o del monarca, porque se creó así para garantizar un orden que dotara de estabilidad a la economía de toda la Unión ejerciendo un poder político de la misma manera que las figuras propuestas por Weber tenían la función de lograr esto en el plano puramente político. El BCE se erige en la política monetaria como el garante de la supervivencia de sus principios y lógica. El problema en la adopción de este principio es que no puede entenderse completo sin complementarlo con la neutralidad de la burocracia. Si la función del político es ejercer poder, y la de la burocracia obedecer (y en ocasiones asesorar), y en este caso la burocracia que representa el BCE decide y con ello ejerce poder político, no nos encontramos ante una auténtica separación de funciones.

Es necesario recordar que para Weber los burócratas no pueden tener las habilidades necesarias para dirigir la política en momentos de incertidumbre y riesgo, al menos sin el apoyo de otras instituciones representativas. Este argumento es contrario a la doctrina que justifica la independencia del banco central porque consideraría su actuación en comparación más eficaz e incluso eficiente. Pero el BCE no es tampoco una burocracia al uso, no es muy grande, solo se dedica a una cuestión, lo que le permite salvar estas objeciones, de hecho, se ha visto que no ha tardado en actuar (aunque no frenó el endeudamiento en muchos países, actuó *ex post*) en esta materia compleja.

Esta situación es problemática en el seno de la UE por cómo es la actuación del BCE. Precisamente por carecer de legitimidad democrática, si se permite, debería entenderse de forma restrictiva, y no extenderse a las decisiones de Estados soberanos, cuya legitimidad en origen se vicia, cuando se percibe en el país concreto que no hay alternativa. Lo explicado con anterioridad genera un marco muy peligroso, muy indeterminado, difuso, que hace difícil sostener que las formas de actuación ante la crisis financiera y económica se están basando en los principios que dieron origen a la Unión Europea. Cabe recordar que los principios constitucionales que deben guiar la organización surgen y han de estar informados de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, que, necesariamente, son democráticos, países con democracias parlamentarias o presidencialistas, que, ante todo, son democracias representativas que guardan y protegen principios comunes entre ellas. Es por ello que, «si por Europa entendemos un proyecto de integración mediante el Derecho constitucional democrático, no solo el fracaso del Euro puede tumbar a Europa, sino que su rescate podría acabar con Europa»⁵⁴.

O, como expone Grazia Rodomonte, citando a Zygmunt Bauman y a Bordoni: «es precisamente esta separación entre política y poder el factor letal para el Estado moderno, destinado sustancialmente a la impotencia. Especialmente si se trata de un Estado democrático cuya Constitución “promete a sus ciudadanos que les dejará participar en decisiones

⁵⁴ GUILLÉN, E., *Repensando la forma de Gobierno. Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, Madrid (Marcial Pons), 2019, p 41. Cita a: MENÉNDEZ, A. J. *De la Crisis Económica a la Crisis Constitucional de la Unión Europea*, León (Eolas Ediciones), 2012, p. 116.

comunes que toman ahora órganos nombrados por vías no democráticas y no controlados desde abajo”»⁵⁵.

Normalmente los procesos democráticos implican que aquellos legitimados puedan elegir entre distintas vías de actuación, si solo pueden actuar de una manera la democracia entrará en un proceso agónico porque en una democracia «todos aquellos que se ven afectados por las decisiones de la comunidad y están sujetos a su autoridad deberían poder participar y elegir a sus representantes en el proceso político»⁵⁶, quedando esto vacío si materialmente el representante electo se queda sin poder. Es decir, si las decisiones se toman en un ámbito supranacional, se deben extender las exigencias de la democracia representativa liberal con el mismo rigor a la organización donde se sitúa realmente el poder, la toma de decisiones. Cuando se decide a nivel supranacional, con exclusividad o preferencia, se entremezclan las instituciones nacionales y las supranacionales, se vinculan entre sí, ello hace que las dimensiones de representatividad y responsabilidad se puedan ver muy afectadas, ya que el ciudadano acaba eligiendo a miembros de una institución nacional de la que no conoce el alcance real –si el formal– de sus competencias, generando un modelo de confusión competencial⁵⁷.

Como he señalado, esta situación de difusión de la responsabilidad perjudica más allá de la propia institucionalidad de la UE, también perjudica a la de los Estados miembros. Este déficit democrático es utilizado actualmente como un argumento de movimientos políticos iliberales, siendo *Rassemblement National*, UKIP o la *LeGa*, síntoma de problemas en varios ámbitos, incluido el ámbito socioeconómico y el ámbito político⁵⁸, que ponen de manifiesto la incongruencia de considerar que la UE hace más fuerte las democracias de los Estados mientras difumina la responsabilidad en el ejercicio de poder político después de que estos mismos le hayan cedido soberanía⁵⁹. Las garantías establecidas a favor de instituciones no representativas afectan en este caso a la legitimidad de las instituciones representativas, por ello, urge replantear el modelo de integración europeo, que está desequilibrado en la actualidad tal y como estaba el Estado alemán cuando Weber lo describió y teorizó sus problemas, las razones del declive en aquel momento quedaron claras y aunque en la actualidad los problemas sean aún más complejos, estos pueden reconducirse en el ámbito político a los mismos presupuestos.

⁵⁵ GRAZIA, M., «¿Populismos y soberanismos versus Unión Europea? Reflexiones sobre la crisis de la democracia y la crisis del proceso de integración europea», *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 106 (septiembre-diciembre), 2019, pp. 295-296.

⁵⁶ JAAKKOLA, J., «Enhancing Political Representation Through the European Economic Constitution? Regressive Politics of Democratic Inclusion», cit., p. 201.

⁵⁷ GUILLÉN, E., *Repensando la forma de Gobierno. Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, cit., p.19.

⁵⁸ VALLESPÍN, F. y MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, M., *Populismos*, Madrid (Alianza Editorial), 2017, p. 89-91.

⁵⁹ MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C., «Studying populism in comparative perspective: Reflections on the contemporary and future research agenda», *Comparative Political Studies*, núm. 51 (13), 2018, p. 1679.

IV. CONCLUSIONES

En la UE se definió lo político otorgando poder a una institución no representativa de carácter técnico con la esperanza de que la tecnocracia manejara la estabilidad monetaria correctamente. Por otro lado, la condicionalidad no había constituido una parte central en el proceso de construcción de la Unión Europea, siendo un elemento novedoso promovido en gran medida por un Banco Central Europeo que, debido a su configuración, se ha convertido en un actor político independiente. Más que formar parte del organismo de la UE como un órgano, se ha convertido en un organismo en sí mismo que abarca desde el control exclusivo de la política monetaria, con su incidencia en la política económica e incluso en la configuración constitucional de los Estados miembros, hasta la depuración de responsabilidades de su personal. Además, los tecnócratas no han conseguido estabilizar la democracia, pues la crisis económica y monetaria no se evitó, ni tampoco se ha solucionado por completo. Los retos actuales, como la crisis con el Tribunal Constitucional Alemán debido a que considera que el BCE se extralimitó con la ejecución del programa OMT, y la accidentada respuesta contra la crisis del coronavirus, vienen dando cuenta de ello en los momentos más inmediatos. Por ello creo que no hay razón para mantener la situación de esta manera.

Es necesario redefinir lo político de dos maneras, a iniciativa de las instituciones representativas:

1. Hay que redefinir la relación entre política económica y monetaria, ahora definida de forma irreal, en concordancia con la realidad porque la interacción queda demostrada. Sería positivo que se estudiara la confusión de competencias que se viene produciendo con los gobiernos y parlamentos de los Estados miembros, con el objeto de deslindar las actividades de las instituciones y atribuir la responsabilidad de los actos y políticas para quien corresponda, tratándose de evitar que merme la legitimidad de una institución por la acción de otra de otro nivel territorial. Además, la UE no ha de tutelar la política presupuestaria de los Estados miembros. El denominado *fiscal compact* genera limitaciones en la soberanía nacional que dejan de facto la política presupuestaria de los Estados miembros en manos de la UE, y dentro de la misma, dentro de instituciones que no tienen legitimidad democrática directa. Sencillamente, la distribución interna de los recursos tiene que quedar en manos de gobiernos y parlamentos, si no, se coartan sus posibilidades de hacer política y se limita la democracia a un nivel en el que la defensa del pluralismo político queda en una mera figura retórica o circunscrita a un ámbito muy valórico y simbólico.
2. Es necesario hacer flexibles los objetivos de la política monetaria, para que reformulando la relación entre política y burocracia, sean las instituciones representativas las que puedan adaptar los objetivos en cada momento preciso. Hay que hacer visibles de esta manera las decisiones de forma totalmente democrática.

El político debe dirigir, informado por el técnico, mientras el BCE debe hacer lo necesario para cumplir con los objetivos, usando su conocimiento técnico.

Esto implicaría también modificar la estructura del BCE y las funciones de las instituciones representativas:

1. Hay que garantizar que el Parlamento Europeo controle al BCE a través de comisiones especializadas, y con poder para hacer comparecer a los dirigentes del BCE y cesarlos ante actividades contrarias a los objetivos marcados por las instituciones representativas. Hacer efectivo el derecho de encuesta, junto con ir reduciendo el secreto profesional a las cuestiones donde sea imprescindible.
2. El Parlamento Europeo debe elegir a la dirección del BCE, y además debe impedirse que el BCE pueda dictar normas con contenido material. Aunque deben poder ayudar a la interpretación de las mismas con instrumentos como instrucciones hacia los miembros del SEBC. La coordinación entre los diferentes bancos centrales es esencial por otro lado.
3. Que la Comisión Europea actúe en política monetaria como un Presidente de la República responsable de proveer orden para la correcta interrelación entre el PE y el BCE. Y que tenga poder para marcar objetivos y dictar normas en caso de urgencia en situaciones extraordinarias, para responder con la rapidez de que un parlamento carece.

No hay motivo superior en este caso para fusionar la política y la burocracia porque genera zonas nubosas para los ciudadanos de los Estados miembros de la UE, otorgando poder político a una burocracia como el BCE, mientras se conculca la neutralidad weberiana. El BCE logró convertirse en un actor político con un poder fuera de los propios límites que le marcaba el Derecho originario, lo que implica un déficit de legitimidad, mientras solo algunos especialistas lo han denunciado.

El futuro de la UE, según el razonamiento de todo el trabajo, pasa por delimitar correctamente los ámbitos competenciales de la política y la burocracia, lo que se puede lograr separando al político del burócrata mediante la simplificación de la estructura de la Unión Europea para hacerla más cercana, comprensible y controlable con el fin de hacer que sus decisiones sean lo más cercanas al ideal de la democracia representativa. Las decisiones en los sistemas democráticos no pueden ser ni informales, ni difusas en cuanto a responsabilidades.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALESINA, A. y SUMMERS, L., «Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 25, núm. 2, 1993.

- BALAGUER, F., «Crisis Económica y Crisis Constitucional en Europa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98, 2013, pp. 91-107.
- BEETHAM, D., «Max Weber and the liberal political tradition», *European Journal of Sociology / Archives Européennes De Sociologie*, núm. 30(2), 1989, pp. 311-323.
- BELLAMY, R. y WEALE, A., «Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games», *Journal of European Public Policy*, núm. 22:2, 2015, pp. 257-274.
- BETANCOR, A., «La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: independencia y equilibrio interinstitucional. El “federalismo horizontal” en el manejo de la moneda», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, pp. 267-298.
- CIOCCA, P., *Stabilising Capitalism. A Greater Role for Central Banks*, London (Palgrave Macmillan), 2015.
- CURTIN, D., «“Accountable independence” of the European Central Bank: Seeing the logics of transparency», *European Law Journal*, núm. 23(1-2), 2017, pp. 28-44.
- GONZÁLEZ, S. y FERRER, C., «La Gobernanza Económica de la Unión Europea y sus Implicaciones Jurídicas e Institucionales: 25 años de adaptaciones», *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, pp. 301-333.
- GRAZIA, M., «¿Populismos y soberanismos versus Unión Europea? Reflexiones sobre la crisis de la democracia y la crisis del proceso de integración europea», *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 106 (septiembre-diciembre), 2019, pp. 287-318.
- GUILLÉN, E., *Repensando la forma de Gobierno. Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, Madrid (Marcial Pons), 2019.
- JACOBY, W. y HOPKIN, J., «From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis», *Journal of European Public Policy*, núm. 27:8, 2020, pp. 1157-1177.
- JAAKKOLA, J., «Enhancing Political Representation Through the European Economic Constitution? Regressive Politics of Democratic Inclusion», *European Constitutional Law Review*, núm. 15, 2019, pp. 194-219.
- KENNEDY, E., *The Bundesbank*, Washington, D.C. (American Institute for Contemporary German Studies), 1998.
- MALEY, T., *Democracy & the political in max Weber’s thought*. Toronto (University of Toronto Press - M.U.A), 2011.
- MARSH, D., *The Bundesbank: The bank that rules Europe*, Mandarin, 1992.

- MARX, K., y ENGELS, F., *El Manifiesto Comunista*, Madrid (Alhambra), 1993.
- MEE, S., *Central Bank Independence and the Legacy of the German Past*, Cambridge (Cambridge University Press), 2019.
- MENÉNDEZ, A. J., *De la Crisis Económica a la Crisis Constitucional de la Unión Europea*, León (Eolas Ediciones), 2012.
- MOMMSEN, W. J., *The political and social theory of Max Weber*, 1.ª ed., Cambridge (Polity), 1989.
- MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C., «Studying populism in comparative perspective: Reflections on the contemporary and future research agenda», *Comparative Political Studies*, núm. 51(13), 2018, pp. 1667-1693.
- NICOLINI, M., «Modelos Económicos Neoliberales y Cambios Constitucionales. La Promoción de la Mutación Jurídica desde la Perspectiva de la Comparación», *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 108, 2020, pp. 71-96.
- OFFE, C., «Europa acorralada ¿Tiene la UE la capacidad política para superar su actual crisis?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 98 (mayo-agosto), 2013, pp. 13-37.
- VALLESPÍN, F. y MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, M., *Populismos*, Madrid (Alianza Editorial), 2017.
- VILLACAÑAS, J. L., «En diálogo con Weber. Sobre La tiranía de los valores de Carl Schmitt», *Revista Co-herencia*, vol. 10, núm. 18 (enero-junio), 2013, pp. 13-40.
- VILLACAÑAS, J. L., «Max Weber entre liberalismo y republicanismo», *Isegoría*, núm. 33, 2005, pp. 127-141.
- WEBER, M., *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, Oakland, California (University of California Press), 1978.
- WEBER, M., En Abellán J. (Ed.), *Escritos políticos*. Madrid (Madrid Alianza), 1991.
- WEBER, M., *Weber: Political writings*, Cambridge (Cambridge University Press), 1991.