



**Cátedra Jean Monnet**  
Derecho Administrativo  
Europeo y Global



Centro de Estudios Europeos  
**Luis Ortega Álvarez**

**25**  
años

---

## **LA UNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA SUPRAESTATAL**

Pablo Meix Cereceda

Preprint No. 2/2017

---



**Cátedra Jean Monnet**  
Derecho Administrativo Europeo y Global



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

Jean Monnet Chair  
EU Administrative Law in Global Perspective  
574427-EPP-1-2016-1-ES- EPPJMO-CHAIR

# LA UNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA SUPRAESTATAL

*Pablo Meix Cereceda*

Profesor contratado doctora de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

Suggested citation: P. Meix, *La unidad económica y monetaria supraestatal*, 2/17 Preprints series of the Center for European Studies *Luis Ortega Álvarez* and the *Jean Monnet* Chair of European Administrative Law in Global Perspective, 2017.

To be published in: J. L. García Guerrero & M. L. Martínez Alarcón (dirs.), *Constitucionalizando la globalización*, Tirant lo Blanch, 2019.

## ÍNDICE

**I. OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS.- II. APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO: ALGUNAS DISTINCIONES ÚTILES. A. Distinción con la unidad económica supraestatal y el mercado común. B. Distinción con el Estado federal. 1. La distribución de poderes en los Estados federales. 2. El argumento de la soberanía. 3. Paralelismos y diferencias entre los Estados federales y la unidad económica y monetaria supraestatal. a. A propósito de la legitimidad democrática. b. A propósito del control del gasto público por medio de reformas constitucionales. c. A propósito del surgimiento y afirmación de los poderes federal y supranacional como luchas por el poder.- III. TRANSFORMACIONES SUSTANTIVAS QUE REQUIERE LA UNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA SUPRAESTATAL: LA RENUNCIA DE LOS ESTADOS A LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MONETARIA. A. Algunas consecuencias de la renuncia por los Estados a los instrumentos de política monetaria. B. Una perspectiva crítica de los poderes “tutelares” de la Comisión Europea a partir de 2011.- IV. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES QUE REQUIERE LA UNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA SUPRAESTATAL: UN BANCO EMISOR INDEPENDIENTE DE LOS ESTADOS.- V. REFLEXIONES FINALES.**

## ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeo
BCN	Bancos centrales nacionales
CE	Constitución Española
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UKIP	United Kingdom Independence Party

## I. OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS

Dentro de los procesos de integración económica entre Estados, la **unidad económica y monetaria supraestatal** sería la más avanzada de las que doctrinalmente se han distinguido, cabe suponer que solo superada por una integración política que implicara el sometimiento de los factores que configuran el sistema económico principalmente a *un* poder político. No obstante, en la época de internet, del procesamiento masivo de datos y de la posibilidad de desplazamientos físicos a cualquier punto del planeta en cuestión de pocas horas, resulta casi imposible concebir un sistema económico sometido por completo a un único poder político, pues este necesariamente tomará en consideración las decisiones de muchos otros sujetos.

El modelo teórico de la **unidad económica y monetaria supraestatal** se puede definir, de manera introductoria, como la fase de integración económica en la que, además de la libre circulación de los factores productivos en el territorio de los Estados miembros, la defensa de la libre competencia y el entramado institucional necesario para garantizar todo ello (elementos propios del mercado común), existe una armonización de las políticas macroeconómicas y regulatorias<sup>1</sup> así como una **moneda común** y un emisor independiente de moneda (**banco central**).

En efecto, siguiendo las pautas del organizador del congreso, el profesor José Luis GARCÍA GUERRERO, este trabajo pretende elaborar un *modelo teórico* que, sin embargo, históricamente solo parece tener una manifestación, como es el proceso de integración económica que hoy llamamos Unión Europea. Ello, en todo caso, implica dejar al margen los imperios y los fenómenos coloniales a los que, teniendo en cuenta por una parte el elemento del sometimiento militar que al menos en sus primeras etapas les era propio y, por otra, las revoluciones en las telecomunicaciones y en los transportes que determinan el funcionamiento de los sistemas económicos actuales, sería difícil referirse sin caer en la tentación de aplicar al pasado percepciones y categorías del presente.

La circunstancia de ser la Unión Europea la única experiencia histórica que abone la reflexión supone una cierta limitación o dificultad para este trabajo, pues la ausencia de otros modelos susceptibles de comparación dificulta notablemente la tarea de identificar qué rasgos de la Unión Europea podrían ser propios del modelo teórico de la unidad económica (o **económica y monetaria**) **supraestatal** y cuáles se deben a la particular evolución histórica y a las especificidades culturales europeas del presente momento<sup>2</sup>. En esta línea, el gran jurista europeo

---

<sup>1</sup> GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos, en definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de constitución”, en JORGE PRATS, Eduardo y VALERIO JIMINIÁN, Manuel (Coords.): **Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional**, Ed. Librería Jurídica Internacional e Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Santo Domingo, 2014, pp. 544-591, cita en p. 558.

<sup>2</sup> DE LA SIERRA MORÓN, Susana: “Límites y utilidades del derecho comparado. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera”, en *RAP* 201, 2016, pp. 69-99. La autora aborda los riesgos del estudio comparado para la construcción de categorías jurídicas globales relativas a la solución de la crisis económico-financiera, y en particular apela a “la cautela frente al imperio en la construcción del ordenamiento global de determinados ordenamientos jurídicos con sus propias tradiciones, significados y significantes, que pueden no encontrar acomodo fácil en otros Estados destinatarios de ese corpus jurídico”.

que es Peter HÄBERLE señala en un trabajo reciente que “Europa es antes cultura que mercado<sup>3</sup>”, y Loïc AZOULAI ha afirmado que “el Derecho de la Unión es indisoluble del modo de vida europeo” (...) “del que se derivan unos determinados modos de existencia individual y social a la vez que un sistema de reglas económicas y sociales dirigidas al mercado interior o a objetivos de política social<sup>4</sup>.” Así pues, conviene advertir expresamente del sesgo europeo que por estos motivos teñirá todo el discurso, sesgo que probablemente resulte acentuado por el origen y la formación de quien escribe.

## II. APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO: ALGUNAS DISTINCIONES ÚTILES

Con el ánimo de clarificar el sentido de la **unidad económica y monetaria supraestatal** y de acotar así el objeto de estudio, merece la pena explicitar, siquiera sea de modo sucinto, las diferencias de este concepto con la fase de integración económica inmediatamente anterior, a saber, la unidad económica supraestatal, y con el modelo de organización política que teóricamente representaría el siguiente grado de integración (al menos en intensidad, aunque, como muestra la Historia, no necesariamente en términos cronológicos), esto es, el Estado federal.

### A. Distinción con la unidad económica supraestatal y el mercado común

Sin perjuicio de remitir aquí al capítulo de Ignacio GARCÍA VITORIA y sobre todo al de Magdalena GONZÁLEZ JIMÉNEZ en esta misma obra<sup>5</sup>, merece la pena esbozar algunas ideas a propósito de las fases de integración inmediatamente anteriores a la que es objeto de este trabajo. La unidad económica supraestatal y el mercado común, vendrían en lo sustancial a

---

En sentido parecido Sabino CASSESE (*El Derecho global*, Ed. Global Law Press, Sevilla, 2010, p. 289) se pregunta si “existen límites a la ‘democratización’ promovida por los sistemas globales”. MORELLI, sin embargo, realiza una importante crítica del recurso por los tribunales a los “valores occidentales” a la hora de abordar la libertad religiosa en la esfera pública y recuerda, citando a Amartia SEN, que la democracia no es un patrimonio cultural privativo de occidente, véase MORELLI, Alessandro: “*Valori occidentali e principi costituzionali. Il tema identitario nella giurisprudenza in materia di simboli religiosi*”, en *Democrazia e sicurezza*, 2-2017.

<sup>3</sup> HÄBERLE, Peter: “La ciencia jurídica europea como ciencia de la cultura”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 27, 2017.

<sup>4</sup> AZOULAI, Loïc, conferencia “*Le droit de l’Union européenne comme mode de vie*”, pronunciada en el seminario de la *Unité Mixte de Recherche sur les Droits International, Comparé et Européen*, 23 de mayo de 2017, Aix-en-Provence. Consultada por última vez en YouTube el 12 de junio de 2017 (original en francés).

<sup>5</sup> GARCÍA VITORIA, Ignacio: “Unidad económica supraestatal” y GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Magdalena: “Esbozo de una teoría general del mercado común como modalidad de integración económica”.

constituir fases coincidentes, según se expresó en los debates del congreso internacional cuyo fruto es esta obra colectiva.

Con anterioridad al mencionado congreso, sin embargo, la denominada *unidad económica supraestatal* se había definido como “la culminación del proceso de integración económica transnacional”<sup>6</sup> que “conlleva las mismas exigencias que el mercado común, pero incluye, además, una armonización de las políticas macroeconómicas y de las políticas regulatorias”<sup>7</sup>. Dada la amplitud y relativa ambigüedad del término “regulación” (entre 2009 y 2013 la editorial Iustel publicó una vasta obra en diez volúmenes que atiende a la “ordenación de la economía liberalizada” en muy distintos sectores), acaso se pueda matizar que la unidad económica conlleva al menos una cierta armonización de algunos de los poderes considerados “de regulación”, como por ejemplo la defensa de la libre competencia.

La unidad económica supraestatal incluye, por tanto, lo que en el acervo de la Unión Europea se han denominado “las cuatro libertades fundamentales” originarias (circulación de mercancías, de trabajadores, de servicios y establecimiento y, por último, de capitales), que sin embargo, hoy en día no cabe interpretar exclusivamente en clave económica. En efecto, como explica TORINO, “el mercado interno (...) hoy se revela como una noción de alcance mucho más amplio (...) que se refiere al conjunto entero de las relaciones, no solo meramente económicas, entre los actores del mercado, y por tanto abierto a considerar y asumir los valores compartidos por los sujetos que operan en el mercado, como la protección de los consumidores, la tutela del ambiente, el respeto de los derechos humanos (en primer término de los trabajadores), la igualdad de género, la cohesión intergeneracional”<sup>8</sup>.

Junto a las libertades fundamentales, deben considerarse incluidas en la fase de la unidad económica supraestatal los poderes que necesariamente deben concederse a las instituciones comunitarias para garantizar el buen funcionamiento de estas libertades. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el Derecho no solo funciona mediante técnicas de *policía*, sino también (y en el caso de la Unión Europea y del mercado común ello parece especialmente significativo) por medio del *fomento*, siguiendo la división clásica de las formas de acción administrativa<sup>9</sup>. Así, entre los poderes de la Unión vinculados al mercado común destacan singularmente la defensa de la competencia (potestades de regulación y, en general, de policía administrativa) y, vinculadas con ella, las limitaciones a las ayudas que los Estados pueden conceder a las empresas, tanto en forma de préstamos a un tipo de interés inferior al de mercado como de

---

<sup>6</sup> GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Integración económica y reforma constitucional” en VV.AA.: **Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica**, Ed. Senado de la República, Santo Domingo, 2005, pp. 135-232 (cita en p. 141).

<sup>7</sup> Ibid. p. 141 y GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Las integraciones económicas supraestatales, ob. cit., p. 558.

<sup>8</sup> TORINO, Raffaele: “Mercato interno”, en **La Cittadinanza Europea**, 1/2013, p. 107 (original en italiano).

<sup>9</sup> Este esquema agrupaba la actuación de las administraciones en tres formas: policía, servicio público y fomento. Aunque la formulación original parece de Luis Jordana de Pozas, la división ha sido común en la doctrina administrativista española. Esta clasificación puede considerarse actualmente enriquecida, y en parte desdibujada, por conceptos como la regulación, la planificación y la evaluación –entre otras técnicas–, que acaso cabría aproximar a los tradicionales instrumentos de policía. Sin embargo, y aunque pueda ser actualizado, considero que el esquema original mantiene un notable valor explicativo.

beneficios fiscales selectivos (ayudas que responden a la tipología clásica de los instrumentos de fomento).

A estos poderes, la **unidad económica y monetaria supraestatal** por una parte añade el control de la **política monetaria** y por otra limita el poder de los Estados a la hora de financiarse por medio de la deuda pública, que los **bancos centrales** nacionales no pueden ya adquirir como lo hacían anteriormente<sup>10</sup>. Para todo ello, además, la unidad monetaria requiere también determinadas reformas orgánicas o institucionales en la organización político-administrativa supraestatal, como analizaré más adelante.

## B. Distinción con el Estado federal

El **federalismo** puede definirse como la “combinación garantizada constitucionalmente de gobierno compartido y autogobierno entre un cierto número de sub-unidades que juntas constituyen la federación”<sup>11</sup>. Sin embargo, no es sencillo identificar un solo modelo de Estado federal. Históricamente el sentido del término “**federalismo**” ha tenido sentidos muy diversos, hasta el punto de que pueden distinguirse tres tradiciones diferentes: la concepción “internacional” del **federalismo** (propia del Derecho Internacional de la Edad Moderna); la tradición “americana” (que describe la evolución del concepto en los Estados Unidos) y la filosofía “germánica”, que incluiría el pensamiento federal vinculado a la historia de Alemania, Austria y Suiza<sup>12</sup>.

Para este trabajo no conviene limitarse a tomar en consideración la tradición germánica del **federalismo**, lo que en principio parecería razonable por su proximidad geográfica y político-cultural con la integración europea, sino que, precisamente con el ánimo de atemperar la influencia europea en el enfoque de este trabajo, merece también la pena dedicar atención a los Estados Unidos. Ello puede resultar interesante por dos tipos de razones.

En primer lugar, porque el estadounidense constituye un modelo de **federalismo** distinto del “germánico”, originado en Estados que hoy forman parte de la propia Unión Europea o de sus vecinos más próximos, y que, por ello, podrían ofrecer un contraste menos acusado por haber influido su pensamiento político en la construcción de la Unión y, de manera dialéctica, por estar sometidos al influjo de la Unión y su Derecho desde 1994 en el caso austríaco y desde los primeros pasos de la construcción europea en el caso de Alemania<sup>13</sup>. No obstante, por lo que

---

<sup>10</sup> MATTASSOGLIO, Francesca: “Dalla Banca d’Italia alla Banca Centrale Europea: Come sono cambiate le modalità di finanziamento del debito pubblico”, en **Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario**, 2016, p. 1146.

<sup>11</sup> KINCAID, John: “Introduction”, en GRIFFITHS, A.L. (Ed.): **Handbook of Federal Countries**, Ed. McGill-Queen’s University Press, Montreal y Kingston, 2005, pp. 3-14 (cita en p. 8 y s.) (original en inglés).

<sup>12</sup> La distinción se debe a SCHÜTZE, Robert: “Political philosophy of federalism”, en GROTE, R., LACHENMANN, F. y WOLFRUM, R. (Eds.): **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**, Ed. Oxford University Press, 2017, par. 2.

<sup>13</sup> Quisiera insistir en que este trabajo no pretende aventurar los derroteros por los que discurra la Unión Europea en el futuro, sino más bien reflexionar sobre un concepto que pudiera resultar útil también fuera del contexto europeo.



respecta a las reformas de los últimos años para imponer un “freno constitucional al endeudamiento<sup>14</sup>”, no pocos autores consideran, como Antonio EMBID IRUJO, que “el camino realmente recorrido va en sentido contrario” y que “en el fondo, el ejemplo alemán se traslada insensiblemente a las decisiones de la UE [...]”<sup>15</sup> y a otros Estados, como España, en lo tocante al principio de estabilidad presupuestaria.

En segundo término, aunque relacionado con lo anterior, la referencia al modelo estadounidense puede resultar especialmente significativa dado que su **banco central**, la Reserva Federal, tiene atribuidos unos fines notablemente más amplios que los del SEBC<sup>16</sup>, lo que puede servir para comprender de manera más precisa uno de los “sesgos europeos” a los que me refería al comienzo, como es singularmente el énfasis en la estabilidad de los precios como función primordial del SEBC, que solo de modo secundario (y cuando no entren en conflicto con ese objetivo prioritario) puede colaborar con las demás instituciones para favorecer los objetivos generales de la política económica<sup>17</sup>.

Parece difícil afirmar que la mayor amplitud de poderes que la Reserva Federal posee en comparación con el modelo europeo de **banco central** sea exclusivamente consecuencia del diferente grado de integración política del sistema en que desempeñan sus funciones cada una de las dos instituciones. En este sentido, y por lo que respecta al particular énfasis que el modelo europeo pone en la estabilidad de los precios, resulta recurrente la mención en la doctrina al pensamiento político ordoliberal (en particular a la escuela de Friburgo) y al peso que en la memoria colectiva alemana ejerce la “hiperinflación” sufrida por este país en la década de 1920, cuyas dolorosas consecuencias reflejó Stefan ZWEIG en su relato “La colección invisible”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Así lo denominan, ya en el título de su libro, GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: **Estabilidad presupuestaria y freno constitucional al endeudamiento**, Ed. Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2013.

<sup>15</sup> EMBID IRUJO, Antonio: **La constitucionalización de la crisis económica**, Ed. Iustel, Madrid, 2012. Citas literales en p. 89, aunque merece la pena leer detenidamente la comparación entre las reformas constitucionales de Alemania en 2009 y España en 2011 que el autor realiza en las pp. 65 a 90.

<sup>16</sup> Sobre la Reserva Federal, cabe remitir al trabajo de Tomás BASTARRECHE BENGOA en esta misma obra: “La representatividad de la FED”.

<sup>17</sup> GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: **La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales**, Ed. Civitas, Madrid, 2000, p. 106 s.

<sup>18</sup> MATTASSOGLIO, Francesca: “Dalla Banca d’Italia...” (ob. cit., p. 1161 y ss.) explica cómo el Informe Delors se decantó por un modelo de **banco central** dotado de una fuerte independencia al estilo alemán. El modelo que la autora denomina “anglo-francés” atribuía a la autoridad monetaria “una pluralidad de fines que comprendían la estabilidad de los precios, la estabilización del ciclo económico, el mantenimiento del nivel de ocupación así como la estabilidad financiera”, mientras que, en el modelo alemán, el fin primario era la estabilidad de los precios y “los objetivos diversos (como la ocupación o la estabilidad financiera) solo podían ser perseguidos de manera subordinada, es decir, sin poner en peligro el objetivo primario”; En el mismo sentido MARCILLA CÓRDOBA, Gema: “Consideraciones sobre la crisis económica global en el Estado constitucional”, en *Estudios de Deusto*, Vol. 60/2, 2012, pp. 339-352 y TORINO, Raffaele: “Mercato interno”, ob. cit., p. 108. Por otra parte, a la tradición ordoliberal alemana y a la influencia de la escuela económica de Friburgo se refieren expresamente MENÉNDEZ, Agustín: “Integración económica (El Derecho Constitucional económico de la UE)”, en LÓPEZ CASTILLO, Antonio (Dir.): **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 145); LÓPEZ GARRIDO, Diego: **La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar**, Ed. RBA, Barcelona, 2014, (p. 96). También GARCÍA GUERRERO analiza cómo el marco económico europeo acoge los principios

No obstante, resulta llamativo que, desde los orígenes mismos del pensamiento federal estadounidense, quien es considerado como el autor de mayor influencia en la redacción de la Constitución de los Estados Unidos, James MADISON, utilizara como argumentos para defender la utilidad de la Federación tanto la importancia de un solo poder que determinase el valor de la moneda y su aleación como la necesidad de garantizar que los Estados no impusieran restricciones tributarias ni aranceles a las importaciones y a las exportaciones<sup>19</sup>. Es decir, que uno de los mayores defensores de la autoridad federal estadounidense utilizaba entre los argumentos para justificarla dos que hoy constituyen, precisamente, rasgos esenciales del concepto de **unidad económica y monetaria supraestatal**: la **política monetaria** y la necesidad de garantizar una unidad económica (que en aquel caso era nacional) y su correlato, la unidad de mercado.

Así pues, dedicaré algunas reflexiones a los modelos federales, tomando en consideración los argumentos de la distribución de poderes (1) y de la titularidad de la soberanía (2), para concluir este apartado con la descripción de algunas similitudes entre el Estado federal y la **unidad económica y monetaria supraestatal** (3).

### *1. La distribución de poderes en los Estados federales*

Por lo que respecta al modelo constitucional de distribución de poderes entre la Federación y los Estados, el sistema estadounidense responde a la fórmula de una única lista de poderes atribuidos a la Federación, de manera que las materias restantes se dejan en manos de los Estados. Aun así, existe la posibilidad de que el Derecho federal desplace al Derecho de los Estados cuando el legislador federal así lo afirme de manera expresa o cuando se deduzca claramente esta intención, lo que el Tribunal Supremo analiza en función de varios criterios como “a) la extensión y el grado de detalle de la ley federal; b) el interés en juego, es decir, si la ley federal está o no relacionada con una materia en la que un asunto de interés federal es claramente dominante y c) si la prevalencia del Derecho estatal puede producir un resultado que sea incompatible con los objetivos de la legislación federal” (la llamada doctrina de la *preemption*)<sup>20</sup>.

A diferencia de ello, el modelo federal alemán obedece a la fórmula de dos listas diferentes en la propia constitución federal: una recoge las materias en que la Federación tiene la potestad legislativa exclusiva y otra aquellas en que la potestad legislativa es concurrente con las de los *Länder*. A diferencia del caso estadounidense, las relaciones entre el ordenamiento federal y los ordenamientos de los Estados responden a una regla escrita, como es el artículo 31 de la Ley Fundamental, según el cual “el Derecho federal desplaza (“rompe”) el Derecho de los Estados”

---

constitutivos y reguladores del ordoliberalismo: “La desconstitucionalización de la constitución económica española”, en GORDILLO PÉREZ, L. I. (Coord.): **Constitución Española e integración europea. Treinta años de Derecho Constitucional de la integración, Actas del XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España**, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017 (pp. 289-294).

<sup>19</sup> MADISON, James: Federalist paper No. XLIV, pp. 227 y 229 (original en inglés).

<sup>20</sup> SERNA DE LA GARZA, José María: “Exclusive and Shared Competences in Federal Systems”, en GROTE, R., LACHENMANN, F. y WOLFRUM, R. (Eds.): **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**, Ed. Oxford University Press, 2017 (par. 16) (original en inglés).

(art. 31 de la Ley Fundamental). Por lo que respecta al modelo alemán, he desarrollado estas ideas con más detenimiento en otro lugar<sup>21</sup>.

Ciertamente, las relaciones entre distintos ordenamientos que operan sobre un mismo espacio territorial pueden responder a variados esquemas de tipo “no conflictivo” (relaciones de especialidad –“lex specialis” –, remisión, desarrollo, supletoriedad, protección adicional al estilo del Derecho ambiental, o de simple reiteración). Por otra parte, como se desprende de la propia existencia en ambos Estados de un significativo cuerpo jurisprudencial relativo a las contradicciones entre distintos ordenamientos, las relaciones de conflicto no siempre se resuelven de manera simplista desechando la regla del ordenamiento más local y otorgando prioridad a la del ordenamiento más general. No obstante, y a pesar también de las importantes diferencias que indudablemente pueden señalarse entre uno y otro modelo federal, importa destacar que ambos sistemas, estadounidense y alemán, tienen en común la existencia de un mecanismo, de Derecho escrito en Alemania y de creación judicial o “pretoriana” en los Estados Unidos, que garantiza la prevalencia del Derecho federal sobre el Derecho estatal en caso de conflicto.

## 2. El argumento de la soberanía

Resulta importante, asimismo, aludir a la noción de soberanía. En palabras de Sabino CASSESE, “[e]n el seno del Estado, el *principio democrático* y las garantías del *Estado de Derecho* se hallan estrechamente ligadas al *tercer componente, el de la autoridad*. Este último es el más antiguo y deriva de la investidura divina del soberano, típica de las primeras monarquías nacionales<sup>22</sup>”. Este vínculo con la autoridad, con lo divino, configura la soberanía como un poder *encarnado*, en el sentido literal del término, primero en la persona del príncipe y más tarde, con el advenimiento de las revoluciones burguesas, en la nación, como afirmaba el artículo 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. A su vez, en el preámbulo de la propia Declaración, el parlamento o “asamblea nacional” se reclama heredero de esta tradición valiéndose “de la presencia y los auspicios del Ser supremo” para afirmar su autoridad.

Por lo que respecta a los Estados federales, según una importante corriente doctrinal que, como explica ARONEY, quizá tiene en Georg JELLINEK a su primer representante, “lo que distingue a una federación de una confederación es que, en la primera, la soberanía descansa en el Estado en sí mismo (concebido como un único ‘Estado federal’ o *Bundesstaat*), mientras que, en una confederación, la soberanía permanece en manos de cada uno de los distintos Estados constituyentes (concebida como una plural ‘confederación de Estados’ o *Staatenbund*)<sup>23</sup>”.

---

<sup>21</sup> MEIX CERECEDA, Pablo: **Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania**, Ed. INAP, Madrid, 2013, pp. 41-61.

<sup>22</sup> CASSESE, Sabino: **El Derecho global**, ob. cit., p. 287 (cursivas añadidas).

<sup>23</sup> ARONEY, Nicholas: “Types of Federalism”, en GROTE, R., LACHENMANN, F. y WOLFRUM, R. (Eds.): **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**, Ed. Oxford University Press, 2017. par. 10 (original en inglés).

Sin embargo, como también pone de manifiesto ARONEY, esta nítida distinción conceptual no parece aplicable a las actuales federaciones teniendo en cuenta que, a pesar de su variedad de rasgos institucionales, todas poseen una “simultánea *unidad en la pluralidad* –o *pluralidad en la unidad*– que hace imposible afirmar, de manera decisiva, si la soberanía descansa en el Estado compuesto o en los Estados constituyentes”<sup>24</sup>. Este autor, en definitiva, propone una sólida crítica de la noción de soberanía como argumento para identificar la forma o tipo de Estado desde el punto de vista de la distribución territorial del poder.

### 3. Paralelismos y diferencias entre los Estados federales y la unidad económica y monetaria supraestatal

Tras este breve análisis conviene esbozar algunas observaciones provisionales sobre la distinción entre el **federalismo** y la **unidad económica y monetaria supraestatal**. Sin llegar a afirmar una radical similitud, sí cabe, a mi juicio, trazar algunos paralelismos entre ambos fenómenos.

#### a. A propósito de la legitimidad democrática

Como punto de partida cabe adoptar la idea de Robert SCHÜTZE, autor especializado en estudios sobre el **federalismo**, quien se refiere a una de las construcciones más conocidas sobre la naturaleza del constitucionalismo europeo, a saber la teoría del “pluralismo constitucional” que defienden, según la cita del propio SCHÜTZE, Miguel MADURO y otros autores. SCHÜTZE, en efecto, considera el *pluralismo constitucional* como un redescubrimiento de la naturaleza pluralista de las uniones de Estados como sistemas “multinivel” o “federales”<sup>25</sup>. En apoyo de esta tesis cabría argumentar que la doctrina de la *preemption* estadounidense y la regla alemana del desplazamiento no resultan, en el fondo, muy diferentes de la concepción del principio de primacía que ha elaborado el Tribunal de Justicia de la Unión desde su sentencia *Costa contra Enel* del 15 de julio de 1964<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> ARONEY, Nicholas “Types of Federalism”, ob. cit., par. 11. El párrafo citado continúa para abundar en la dificultad de distinguir si la soberanía se atribuye a los Estados o a la Federación: “En prácticamente todas las constituciones federales, y especialmente las que surgen de una agregación de Estados, cierta combinación de unidad y pluralidad se expresa en (a) el establecimiento de un poder legislativo federal compuesto de dos cámaras, una de las cuales representa la pluralidad de Estados constituyentes y la otra el Estado compuesto (...), (b) la distribución constitucionalmente garantizada de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial entre los Estados constituyentes y el Estado compuesto, de modo que existe una relación directa entre los ciudadanos individualmente considerados y las instituciones de ambas organizaciones (...) y (c) la regla de que la propia constitución solo puede ser modificada mediante un proceso que depende tanto de los Estados constituyentes como de la Federación como un todo (...)” (original en inglés).

<sup>25</sup> SCHÜTZE, Robert: “Political philosophy...”, ob. cit., par. 38.

<sup>26</sup> Aunque inicialmente hubo un debate a propósito de si el principio de primacía equivaldría a dotar de superioridad jerárquica al Derecho derivado de la Unión (por razón de su efecto expansivo que lo llevaría a influir, más allá del estricto principio de atribución competencial, incluso en los ámbitos no expresamente atribuidos a la Unión), actualmente la mayor parte de la doctrina española acepta, con distintos matices, que el principio de competencia es decisivo en la relación entre el Derecho de la Unión y los ordenamientos de los Estados miembros. De manera especialmente clara en este sentido, GARCÍA GUERRERO: **La publicidad. Fundamentos y límites constitucionales**, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 150-152. Por su parte, GARRORENA MORALES señala que “la primacía opera respecto de competencias cedidas a la Unión por

No obstante, a esta línea argumental quizá pueda objetarse que en la escena política de la Unión Europea no existen por el momento unos partidos políticos europeos capaces de condicionar la vida política en los Estados, sino que a menudo ha sucedido a la inversa y han sido los partidos nacionales los que han condicionado el discurso y la orientación de los partidos europeos. Relacionado con ello, tampoco parece por el momento que la Unión goce de una clara legitimidad democrática *directa*, más allá de la elección de los diputados del Parlamento Europeo que, como es bien conocido, solo es una de las tres instituciones que intervienen en la tarea más importante de las tradicionalmente reservadas a los parlamentos, a saber, la función legislativa ordinaria, que en el caso de la Unión se refleja esencialmente en los reglamentos y las directivas<sup>27</sup>.

Acaso, al estilo de la construcción que en el Derecho interno reconoce legitimidad democrática *indirecta* a la Administración pública a partir del deber jurídico de adecuar su actuación a los fines determinados por el legislador<sup>28</sup>, pueda pensarse también en una legitimidad democrática del Derecho derivado basada en la observancia estricta del Derecho primario, que en esencia es el que permite a la organización supraestatal el “ejercicio de competencias derivadas de las Constituciones” de los Estados miembros. En este sentido, es de particular relevancia el requisito recogido en las constituciones de los Estados miembros de que los Parlamentos nacionales (y en ocasiones incluso los ciudadanos por medio de un referéndum) presten su consentimiento a “la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, por utilizar la fórmula española (art. 93 CE). Pero también es esencial –y debe destacarse su importancia– el control por los tribunales de la “legalidad” o conformidad con los tratados de los actos de las

---

voluntad soberana de los Estados” (**Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes**, Ed. CEPC, 2014, p. 196). Según DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, “el principio de primacía (...) supone que en caso de colisión del Derecho de la Unión adoptado en ejercicio de sus competencias con el Derecho adoptado por un Estado miembro en ejercicio de las suyas se debe aplicar el Derecho europeo” [“El sistema de distribución de competencias de la Unión Europea”, en LÓPEZ CASTILLO, Antonio (Dir.): **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, 2015, pp. 215-256]. BALAGUER, CÁMARA, BALAGUER y MONTILLA consideran que existe un núcleo constitucional resistente al principio de primacía [BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): **Introducción al Derecho Constitucional**, Tecnos, 2017, pp. 110-112], mientras que MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS pese a aceptar la importancia del principio de atribución y la naturaleza derivada de las competencias de la Unión (p. 71), son quizá quienes más claramente se refieren a la existencia de una “vis expansiva” del Derecho de la Unión y de poderes implícitos o competencias evolutivas cuando los objetivos atribuidos a la Unión no vayan acompañados de la competencia necesaria para alcanzarlos – aluden así a una “cláusula de imprevisión” prevista en el art. 352 TFUE (**Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Ed. Tecnos, 2016, pp. 79-81). Por último, el capítulo de Ignacio GARCÍA VITORIA en esta misma obra (“Unidad económica supraestatal”, ob. cit.) dedica especial atención a la cláusula constitucional que permite ceder “a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” y a su relación con el principio de primacía.

<sup>27</sup> Sobre el funcionamiento del Parlamento Europeo y su intervención en el procedimiento legislativo de la Unión puede verse el trabajo de MARTÍNEZ ALARCÓN, M<sup>a</sup> Luz, GARCÍA GUERRERO, José Luis y GORDILLO PÉREZ, Luis, en LÓPEZ CASTILLO, Antonio (Dir.): **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, 2015, pp. 422-511.

<sup>28</sup> Los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, en efecto, afirman que “El principio de legalidad de la Administración opera (...) en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: solo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: **Curso de Derecho Administrativo**, Vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 442.



instituciones (sobre todo los de carácter legislativo, aunque no solo de estos), control que en la Unión Europea atribuye el artículo 263 TFUE al Tribunal de Justicia de la Unión. Esta legitimidad de la **unidad económica y monetaria supraestatal** “por el Derecho”, sin embargo, no necesariamente habría de implicar la renuncia a explorar otras vías para reforzar su legitimidad directa, como de manera periódica se ha debatido para las Comunidades Europeas a medida que se fraguaba la integración<sup>29</sup>.

b. A propósito del control del gasto público por medio de reformas constitucionales

El estudioso del **federalismo** estadounidense Samuel BEER afirmaba en 1988 que “resulta muy difícil remodelar el sistema federal conforme a criterios explícitos y coherentes”, de modo que “el equilibrio real de poderes y funciones reflejará no un esquema sistemático, sino más bien los efectos colaterales de las políticas sustantivas y de su elaboración (*substantive policies and policy-making*)”<sup>30</sup>. Esta afirmación la realizaba el autor citado al valorar las reformas del sistema federal acometidas en las décadas anteriores, con mayor o menor éxito, por los presidentes NIXON y REAGAN. Por su parte, el propio Ronald REAGAN se había referido en una entrevista concedida en el año 1981 a la supresión de todas las formas de asistencia federal a los Estados como “su sueño”<sup>31</sup>.

Varias décadas después, en Alemania, la reforma del sistema federal del año 2009 (*Föderalismusreform II*) dotó de rango constitucional al principio de estabilidad presupuestaria para la Federación y al principio de equilibrio presupuestario para los *Länder*. Por otra parte, desde 2006 otra reforma constitucional (*Föderalismusreform I*) había impedido que la Federación pudiera subvenir a los *Länder* en aquellos ámbitos en que la misma Federación no tuviera atribuido un título competencial propio y específico (*Kooperationsverbot*). Ante las insistentes demandas de los Estados, sin embargo, esta fórmula fue sustituida en el año 2014 por la posibilidad expresa de colaboración.

Por lo que respecta a la Unión Europea, la doctrina jurídica se ha referido con detalle a la crisis más dura sufrida por la organización. En particular, y singularmente por lo que respecta a España, se ha dedicado especial atención a las reformas legales e incluso constitucionales que, como consecuencia de su pertenencia a la Unión Europea, tuvieron que acometer varios de los Estados miembros para reforzar mediante el Derecho interno la regla de estabilidad presupuestaria que la Unión imponía en su propio Derecho derivado<sup>32</sup>. Al menos en el caso de Italia, tales reformas habían sido exigidas dentro de un amplio elenco de medidas de índole laboral, fiscal y administrativa por una carta confidencial que los entonces Presidente y

---

<sup>29</sup> Un ejemplo especialmente interesante de estos debates se recogió en la obra dirigida por AZOULAI, Loïc y BURGORGUE-LARSEN, Laurence: (Dir.): **L'autorité de l'Union européenne**, Ed. Bruylant, Bruselas, 2006.

<sup>30</sup> BEER, Samuel: “Introduction” en CONLAN, T.: **New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan**, Ed. The Brookings Institution, 1988, pp. xi-xxii (cita en p. xxi).

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. xvii, alude a esta entrevista concedida por el presidente Reagan en Washington el 19 de noviembre de 1981.

<sup>32</sup> Antonio EMBID IRUJO (“**La constitucionalización...**”, ob. cit., p. 80), siguiendo a MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, afirma que, dada la primacía del derecho europeo sobre el interno, la reforma de la Constitución en este sentido “no es jurídicamente de una relevancia decisiva, siendo su significación material concreta algo puramente temporal, transitorio, susceptible de cambiar cuando lo haga la normativa europea”.

Expresidente del **Banco Central Europeo (BCE)**, respectivamente Jean-Claude Trichet y Mario Draghi, enviaron el 5 de agosto de 2011 al Presidente del Consejo de Ministros italiano, a la sazón Silvio Berlusconi<sup>33</sup>.

c. A propósito del surgimiento y afirmación de los poderes federal y supranacional como luchas por el poder

Como tercer paralelismo entre los sistemas federales y la **unidad económica y monetaria supraestatal**, en clave histórica cabe considerar el surgimiento del **federalismo**, tanto en los Estados Unidos como en la tradición germánica, como una pugna por el poder entre las unidades territoriales y la organización federal. En efecto, las instituciones federales generalmente han logrado consolidar su posición de una manera traumática e incluso, en su forma más cruda, mediante el recurso a la guerra (por ejemplo la Guerra de Secesión estadounidense librada entre 1861 y 1865).

En el caso de la Unión Europea, esta lucha por el poder se ha desarrollado de una forma quizá más refinada (al menos sin la amenaza de la fuerza armada) por medio de la diplomacia, la negociación política y en muchos casos por vías jurídicas (piénsese en la ardiente defensa del principio de primacía que lleva a cabo el Tribunal de Justicia de la Unión). Sin embargo, también en la integración europea la búsqueda del nuevo equilibrio de poderes políticos ha producido y produce giros dolorosos para buena parte de la población: basta pensar en cómo la canciller Angela Merkel e incluso el Tribunal Constitucional Federal fueron criticados en Alemania por “ceder al rescate” de Grecia (un buen ejemplo en la portada del número 38/2012 del semanario “Die Zeit”) al tiempo que, en la propia Grecia y en otros países mediterráneos, la canciller era literalmente demonizada por los grupos de protesta con motivo de las condiciones del rescate. O, aún más recientemente, el éxito del UKIP en el referéndum sobre el *Brexit* se ha basado en la reivindicación de “recuperar la soberanía” del Reino Unido.

Pese a las críticas que en clave política puedan realizarse a la gestión de la crisis y al rumbo adoptado por la Unión (y por algunos de sus Estados miembros en relación con el mercado común y la circulación de personas) la perspectiva histórica permite valorar positivamente la experiencia del movimiento europeísta, que ha logrado dotar de una relativa estabilidad al continente europeo y alejar del panorama político el fantasma del expansionismo nacionalista (aunque no del nacionalismo en sí mismo) que en el último siglo llevó al continente europeo a las dos contiendas más graves de su historia<sup>34</sup>.

### III. TRANSFORMACIONES SUSTANTIVAS QUE REQUIERE LA UNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA SUPRAESTATAL: LA RENUNCIA DE LOS ESTADOS A LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MONETARIA

---

<sup>33</sup> Al margen de la crítica jurídica que, a la vista del principio de atribución de poderes a la Unión, puedan merecer estos requerimientos, LÓPEZ GARRIDO (*La Edad de Hielo...*, ob. cit., pp. 95 y 101) se refiere al énfasis que el **BCE** puso en el control de los precios desde el año 2010.

<sup>34</sup> Es muy recomendable la lectura del extraordinario alegato que contra el nacionalismo ha publicado Nuria MAGALDI MENDAÑA: “El nacionalismo es la guerra. Una explicación contextual de la situación en Cataluña”, en *Democrazia e sicurezza*, núm. 3, 2017, pp. 3-33.

El Tratado de Ámsterdam, que para algunos autores resultó un tanto improvisado e insuficiente<sup>35</sup> y según otros supuso un “pequeño gran paso<sup>36</sup>” en el devenir europeo, introdujo entre los procesos de funcionamiento de la Unión el llamado “método abierto de coordinación”, pensado esencialmente para las políticas de empleo de los Estados miembros<sup>37</sup>. Este método ha sido definido de manera sucinta como “un proceso en que los Estados miembros coinciden en objetivos comunes, preparan sus planes nacionales de reforma y examinan las actuaciones de los otros como medio de aprendizaje de sus éxitos y fracasos, y se concibe como una fórmula original de implementación de la política de empleo supranacional<sup>38</sup>”.

A propósito de esta reforma, se afirmó que, gracias al juego conjunto del *método abierto de coordinación* y del objetivo general de la Unión de *promover el empleo*, “no cabe considerar ningún ámbito material como ajeno a los poderes de la Unión” (Monica COCCONI<sup>39</sup>). Esta ambiciosa construcción no llega a afirmar, en todo caso, que sea imprescindible una armonización completa ni de la materia laboral ni tampoco de la política fiscal y tributaria<sup>40</sup>, pero merece la pena manifestar expresamente que no parece necesario tal grado de integración económica para que la integración económica pueda funcionar, tanto en fase de la *unidad económica* supraestatal como en la de **unidad económica y monetaria supraestatal**.

Por lo que respecta a la existencia de una cierta diversidad tributaria, laboral o, en general, de las políticas que pueden afectar a una economía, cabe con todo mencionar que tampoco en los Estados descentralizados existen necesariamente los mismos gravámenes fiscales en todos sus territorios, ni las condiciones laborales son idénticas entre las regiones o unidades que los componen, ni los Gobiernos territoriales utilizan sus poderes de policía –y sobre todo de fomento de la actividad privada– de la misma manera.

---

<sup>35</sup> Destaca la autorizada crítica de Araceli MANGAS MARTÍN: “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, en **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, Año 2, núm. 3, 1998, pp. 7-40 (en especial en p. 8).

<sup>36</sup> ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: “El Tratado de Ámsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, en **Cuadernos Europeos de Deusto**, núm. 18/1998, pp. 11-47 (el juicio favorable al Tratado se manifiesta a lo largo de todo el trabajo, pero en especial a partir de la p. 44).

<sup>37</sup> *Ibid.*, nota 36 en p. 25.

<sup>38</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, Edurne: “Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria”, en **Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**, núm. 72, 2008, pp. 71-90 (cita en p. 73).

<sup>39</sup> La autora se refería a una competencia “complementaria” de la Unión, como es la relativa a educación y formación profesional. Véase COCCONI, Monica: **Il diritto europeo dell’istruzione. Oltre l’integrazione dei mercati**, Ed. Giuffrè, Milán, 2006, p. 68.

<sup>40</sup> Benoît CŒURÉ, uno de los seis miembros del Comité Ejecutivo del BCE, afirmaba en un discurso que “la toma de decisiones de política fiscal en la zona del euro está *descentralizada* en los Estados soberanos y guiada solo por un conjunto de reglas fiscales – el Pacto de Estabilidad y Crecimiento– para cuya imposición el *centro* –la Comisión Europea, el Consejo de la Unión– solo tienen poderes limitados” (en el original en inglés, cursivas añadidas). Véase CŒURÉ, Benoît: “Sovereign debt in the euro area: too safe or too risky?”, conferencia pronunciada en el *Minda de Gunzburg Center for European Studies* de la Universidad de Harvard, 3 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.ecb.europa.eu/press>.



En todo caso, para hablar de **unidad económica y monetaria supraestatal** sí resulta necesaria la atribución del poder monetario a un único organismo dotado de autonomía respecto de los Estados que se integran en la propia unidad supraestatal. De acuerdo con ello, la consecuencia quizá más importante de la **unidad económica y monetaria supraestatal** consistiría en que los Estados que adoptaran la **moneda común** perderían, con ello, la posibilidad de servirse de la **política monetaria** como instrumento para influir sobre la economía que aspiran a gobernar. Ello sucede, fundamentalmente, por dos vías distintas.

Por una parte, al perder la capacidad de determinar el tipo de interés al que el emisor central presta dinero a las entidades de crédito de una economía, escapa de la esfera de poder estatal la posibilidad de graduar “el precio del dinero”, esto es el coste que para los operadores económicos tiene conseguir una financiación para cualquier actividad económica que requiera un préstamo.

Por otra parte, con el surgimiento de un **banco central** supranacional, los Estados pierden toda capacidad de influir en el “coeficiente de caja” o porcentaje de reservas que las entidades de crédito deben retener en sus cuentas respecto del total del ahorro que los operadores económicos les confían en forma de depósitos.

En concreto, ello acarrearía diversas consecuencias de las que brevemente enumeraré las más significativas a los efectos de este trabajo.

### **A. Algunas consecuencias de la renuncia por los Estados a los instrumentos de política monetaria**

En primer término, los Estados se verían privados de la posibilidad de controlar la inflación recurriendo al instrumento de la devaluación monetaria. En el caso de la Unión Europea, este poder queda en manos del **BCE** y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, concebido, como ya he mencionado, como “heredero ideológico del Banco federal de Alemania”<sup>41</sup>, y su mandato en este sentido resulta claro tanto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como en el Protocolo N° 4 sobre los Estatutos del SEBC y del **BCE**: “el objetivo primordial del SEBC será mantener la estabilidad de precios”.

Sin embargo, este artículo continúa con el siguiente mandato: “El SEBC apoyará las políticas económicas generales en la Unión con miras a contribuir a la consecución de los objetivos de la Unión, tal como se establecen en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea”. En relación con ello, los instrumentos que se atribuyen al propio SEBC y las limitaciones a la adquisición de deuda soberana en principio inducirían a pensar que estos otros objetivos gocen de especial robustez entre las prioridades del SEBC. Con todo, y como es conocido, el SEBC en los últimos años ha adquirido bonos soberanos de los Estados de manera indirecta, práctica que el TJUE en su sentencia *Gauweiler* ha considerado conforme al Derecho de la Unión<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: **La posición jurídica...**, ob. cit., p. 57.

<sup>42</sup> STJUE (Gran Sala) de 16 de junio de 2015: “el SEBC está facultado para adquirir bonos soberanos, no directamente, a las autoridades y organismos públicos de los Estados miembros, sino sólo indirectamente, en los mercados secundarios. La intervención del SEBC prevista en un programa como el discutido en el litigio

Pero volviendo a los efectos que la **moneda común** tiene para los Estados miembros, la pérdida de la capacidad de decidir sobre el valor del dinero presenta muchas otras consecuencias por lo que respecta, por ejemplo, a la facilidad de todos los agentes económicos de financiar sus actividades, pero también a las exportaciones de productos con precios fijados en la divisa local (ya que los Estados tampoco podrían recurrir a la devaluación de su moneda para hacer más atractivo el pago a los compradores que operasen con otra divisa).

## B. Una perspectiva crítica de los poderes “tutelares” de la Comisión Europea a partir de 2011

Por otra parte, y con el ánimo de modelar un concepto de la última fase de integración que pudiera en su caso resultar útil más allá de la Unión Europea, cabe añadir que la **unidad económica y monetaria supraestatal** probablemente no requiera a toda costa de un “marco ampliado de coordinación<sup>43</sup>” de la política económica como el que, según afirman LEINO y SAARENHEIMO en un interesante trabajo, se ha decidido construir en el seno de la Unión Europea desde el año 2011.

En particular, estos autores se refieren a la atribución de poderes que cabría denominar “tutelares” a la Comisión, atribución realizada por la reforma que en 2005 sufrió el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tras el incumplimiento de los objetivos de déficit por Alemania y Francia. Con el llamado “brazo preventivo” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión Europea tiene la potestad de evaluar los “proyectos de planes presupuestarios” y de solicitar a aquellos Estados que se desvíen de las recomendaciones del Consejo que lleven a cabo una revisión de sus proyectos de presupuestos<sup>44</sup>.

Pero critican los mismos autores que, a partir de 2011, con el Reglamento 1175/2011 (dentro del *six-pack* o “paquete de seis medidas legislativas”) y con el Reglamento 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (en el *two-pack* o “paquete de dos medidas legislativas”), esta capacidad de intervención de la Comisión se ha reforzado al incluir, al menos sobre el papel, significativos poderes de ejecución<sup>45</sup>.

En todo caso, por lo que respecta al modelo teórico de **unidad económica y monetaria supraestatal** que constituye el objeto de este trabajo, cabe formular algunas ideas a modo de recapitulación de este apartado, que, por lo demás, ya se han esbozado en esencia a lo largo de las páginas anteriores. En definitiva, el modelo descrito requeriría de una renuncia por los

---

principal no puede equipararse, por tanto, a una medida de asistencia financiera a un Estado miembro” (párrafo 103).

<sup>43</sup> Así lo denominan LEINO, Päivi y SAARENHEIMO, Tuomas: “Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Co-ordination”, en *European Law Review*, 42, 2017, pp. 166-189 (cita en p. 188).

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 172.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 171.

Estados partes en el proceso de integración a operar con los instrumentos de política económica para evitar el riesgo de excesivas fluctuaciones en los precios. No obstante, este objetivo esencial de estabilidad en los precios puede ir acompañado, al mismo nivel de importancia (como ocurre en el sistema estadounidense) o bien de manera subordinada a él (como sucede en el SEBC) por diversos objetivos que pueden resumirse en coadyuvar en la política económica de las instituciones que gobiernan la zona económica en cuestión.

#### IV. TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES QUE REQUIERE LA UNIDAD ECONÓMICA Y MONETARIA SUPRAESTATAL: UN BANCO EMISOR INDEPENDIENTE DE LOS ESTADOS

Para permitir que las transformaciones sustantivas descritas en el apartado anterior puedan llevarse a cabo con posibilidades de éxito, resulta necesario atribuir los poderes propios de la **política monetaria** a una institución que se encuentre al margen de los Estados. Así, entre las transformaciones de tipo institucional que requiere la integración económica y monetaria, destaca en particular la creación de un único emisor de moneda que, además, como he mencionado, puede recibir algunos otros poderes (y singularmente la supervisión del sistema financiero en la experiencia europea<sup>46</sup>).

En la Unión Europea, estas funciones se han atribuido al **BCE**, que se apoya para ello en el Eurosistema (el cual engloba los **bancos centrales** de los Estados miembros que han adoptado el euro) y en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que integra todos los **bancos centrales** nacionales (BCN) de los Estados miembros, hayan o no adoptado la **moneda común**.

En referencia a la experiencia europea, algunas voces han afirmado que la **moneda común**, el euro, tiene una inequívoca *dimensión política* además de ser un elemento monetario y económico en sentido estricto<sup>47</sup>, hasta el punto de que, cuando el Presidente del **Banco Central Europeo** manifestó de manera contundente su voluntad de mantener el euro “a cualquier precio”<sup>48</sup>, ello desencadenó un “conato de rebelión judicial”<sup>49</sup> con la cuestión prejudicial que el Tribunal Constitucional Federal de Alemania solicitó en el mencionado asunto *Gauweiler* y que la Gran Sala del TJUE resolvió en junio de 2015.

---

<sup>46</sup> Protocolo 4º sobre el Estatuto del SEBC y del **BCE**, art. 25.

<sup>47</sup> MARTUCCI, Francesco: “Et si on recommençait par la monnaie”, en **blogdroiteuropeen.com**, consultado por última vez el 11 de julio de 2017. También se ha calificado el euro como *social glue* y *social bond* (que cabría traducir por “argamasa social” y “bono social”, respectivamente): OTERO-IGLESIAS, Miguel: “The euro as a social bond: why do Eurozone citizens still back the single currency?”, en **Revista Elcano**, 19, 2017, pp. 73-81 (citas en p. 77 y en el título del trabajo).

<sup>48</sup> “Within our mandate, the ECB is ready to do *whatever it takes* to preserve the euro. And believe me, it will be enough”. Extracto del discurso de Mario DRAGHI pronunciado el 26 de julio de 2012 en la Global Investment Conference en Londres (cursiva añadida).

<sup>49</sup> MARTUCCI, Francesco: “Et si on recommençait...”, ob. cit.

Desde el punto de vista de la división de poderes teorizada por Montesquieu en su obra clásica, que aún permanece en la base de la cultura política europea, en nuestro tiempo habría que añadir, entre otras funciones, sin duda la **política monetaria**, que se encontraría en manos de una institución dotada de cierta autonomía. Siguiendo esta línea de argumentación, el concepto actual de **banco central** presupone, en cualquier ámbito político (por tanto en la Unión Económica y Monetaria, pero también en los Estados que no se integran en ninguna organización con vocación supranacional) que el propio emisor tiene autonomía respecto del Gobierno y, de acuerdo con ello, puede optar por mantener una **política monetaria** que no favorezca necesariamente la política económica del Gobierno de turno.

Sin embargo, como puso de manifiesto GARCÍA-ANDRADE a propósito del **Banco Central Europeo**, en el caso de la unidad monetaria supraestatal esta autonomía va mucho más allá, pues se trata precisamente de dotar al **banco central** de independencia no solo respecto de los Gobiernos nacionales, sino también respecto de los Parlamentos nacionales, que en un modelo de **banco central** nacional, podrían teóricamente modificar por medio de una ley el estatuto del propio banco emisor, condicionando así su mandato en caso de contar con una suficiente mayoría parlamentaria<sup>50</sup>. Sea como fuere, en el caso de la Unión Europea, resulta patente el propósito de sustraer la política monetaria a la influencia de los Estados miembros y de las demás instituciones, como requiere el artículo 7 de los Estatutos del **BCE** y del **SEBC**, relativo a la “independencia” del sistema de **bancos centrales**, y que es el primero de los que contiene el Capítulo III, titulado “Organización del **SEBC**”.

Con todo, conviene manifestar que *independencia* no implica *falta de responsabilidad* o de controles de la actuación del **banco central**. En el caso de la Unión Europea, la idea fundamental en este sentido parece ser la de la responsabilidad ante las demás instituciones (“una institución responde ante otra institución”), pero de una manera diferente y acaso más favorable a la autonomía del banco de lo que cabría esperar en el marco institucional de un Estado constitucional, donde la soberanía se atribuye de manera clara al Parlamento.

Aquí destacan particularmente tres mecanismos: el artículo 15 de los Estatutos, que impone determinadas obligaciones periódicas de información al **BCE** (informes que “se pondrán gratuitamente a disposición de los interesados”); el artículo 11.4, que recoge la posibilidad de separación del cargo de los miembros del Comité Ejecutivo del **BCE** por pérdida de las condiciones necesarias para ocuparlo o por falta grave (que llevaría a cabo el Tribunal de Justicia) y, sobre todo, el artículo 35, que somete “los actos o las omisiones del **BCE** (...) a la revisión y a la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los casos previstos en los tratados y con arreglo a las condiciones establecidas en el mismo.

Además de estos mecanismos genéricos, a propósito de uno de los poderes atribuidos al **BCE** como es el de supervisión financiera (distinto, pues, de la **política monetaria**), el Reglamento 1024/2013 permite que los Parlamentos nacionales soliciten al **BCE** respuesta escrita a observaciones o preguntas (art. 21.2), y pueden invitar a los miembros del Consejo de Supervisión del **BCE** a un intercambio de opiniones sobre la supervisión de las instituciones de crédito (art. 21.3). El reglamento no precisa exactamente si el **BCE** tiene obligación de responder, aunque, dada la importancia que las medidas de supervisión pueden tener en los

---

<sup>50</sup> GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: *La posición jurídica...*, ob. cit., pp. 52-55.

poderes parlamentarios relativos a los presupuestos, cabe preguntarse cuál sería el sentido del mecanismo si no fuera así<sup>51</sup>.

## V. REFLEXIONES FINALES

La unidad económica y monetaria supraestatal constituye un perfeccionamiento de la unión aduanera y del mercado común, que requiere de las libertades de circulación de los factores productivos y la defensa de la competencia así como una estructura institucional capaz de garantizar todo ello. Pero esta fase de integración requiere además de una política monetaria común (definida por un solo organismo) y probablemente de una cierta armonización de las políticas fiscales (que, siguiendo a Krugman y Wells, no solo se refieren al manejo del sistema tributario, sino también a las políticas de gasto público en transferencia de bienes y servicios<sup>52</sup>, instrumentos de enorme amplitud, como se comprende fácilmente). Pero no es en absoluto sencillo determinar qué grado de armonización debe existir en cada sector y tampoco hay acuerdo al respecto entre los economistas.

Por otra parte, y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional alemán en una controvertida sentencia<sup>53</sup>, nos encontramos en un momento de desafíos o “embates” al concepto tradicional de constitución<sup>54</sup>. La doctrina citada en las páginas precedentes –lógicamente, entre muchos otros autores– alude especialmente a las tensiones que se manifiestan entre la autonomía de **bancos centrales** (en particular del **BCE**) y el principio democrático. ¿Cómo conciliar la complejidad de intereses y equilibrios propia de la **unidad económica y monetaria supraestatal** con la pervivencia de los principios del Estado constitucional? Por lo que respecta al ámbito estatal, ESTEVE PARDO se ha referido al “repliegue estratégico del Estado” hacia posiciones de regulación en detrimento de su antiguo protagonismo en la prestación o de otras formas de intervención en la sociedad<sup>55</sup>. La fórmula resulta ciertamente sugerente aunque, en todo caso, se trata de un principio general que para ser aplicado requiere de una concreción adecuada a cada particular modelo político y ordenamiento jurídico.

Pero la cuestión de la legitimidad democrática o el mantenimiento de los niveles de prestación son asuntos sumamente delicados si se presta atención al complejo entramado de poderes de la Unión Europea, y no parece sencillo reforzar los poderes del Parlamento Europeo o de los Parlamentos nacionales en este aspecto teniendo en cuenta que la política monetaria requiere

---

<sup>51</sup> COELHO, Nelson y FROMAGE, Diane: “The ECB in check: a case from Portugal on the new Single Supervisory Mechanism”, en [blogdroiteuropeen.com](http://blogdroiteuropeen.com), última consulta realizada el 1 de octubre de 2017.

<sup>52</sup> KRUGMAN, Paul y WELLS, Robin: **Macroeconomía: introducción a la economía**, Ed. Reverté, Barcelona, 2007, p. G-8.

<sup>53</sup> Tribunal Constitucional Federal, sentencia de la Sala Segunda 30 de junio de 2009 (*Lisboa*).

<sup>54</sup> GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Los embates de la globalización a la democracia”, en **Revista de Estudios Políticos**, núm. 176, 2017, pp. 113-146.

<sup>55</sup> ESTEVE PARDO, José: **La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis**, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012.

precisamente de un organismo capaz de actuar con autonomía respecto de otros agentes que toman decisiones macroeconómicas. Por otra parte, no debe olvidarse que el funcionamiento del BCE es susceptible de control por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (ciertamente, de un control jurídico y no de un control político), con lo que en cierto modo existe un mecanismo de garantía o cierre del sistema. En este sentido, y en busca de una legitimidad “por el Derecho” como la que se ha mencionado en páginas anteriores, acaso quepa aprovechar el pensamiento institucional alemán para proponer –más allá de los postulados económicos que inspiraron la creación del BCE– una *teoría de la lealtad de las instituciones europeas*, al estilo de la conocida doctrina de la “lealtad de los órganos constitucionales” elaborada por el Tribunal Constitucional Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDECOA LUZARRAGA, Francisco: “El Tratado de Ámsterdam, un pequeño gran paso en la consolidación del modelo de la Unión”, en **Cuadernos Europeos de Deusto**, núm. 18/1998.
- ARONEY, Nicholas: “Types of Federalism”, en GROTE, R., LACHENMANN, F. y WOLFRUM, R. (Eds.): **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**, Ed. Oxford University Press, 2017.
- AZOULAI, Loïc: Conferencia “*Le droit de l’Union européenne comme mode de vie*”, pronunciada en el seminario de la *Unité Mixte de Recherche sur les Droits International, Comparé et Européen*, 23 de mayo de 2017, Aix-en-Provence. Consultada por última vez en YouTube el 12 de junio de 2017.
- AZOULAI, Loïc y BURGORGUE-LARSEN, Laurence (Dirs.): **L’autorité de l’Union européenne**, Ed. Bruylant, Bruselas, 2006.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.), CÁMARA VILLAR, GREGORIO, BALAGUER CALLEJÓN, M<sup>a</sup> Luisa y MONTILLA MARTOS, José Antonio: **Introducción al Derecho Constitucional**, Ed. Tecnos, Madrid, 2017.
- BASTARRECHE BENGOA, Tomás: “La representatividad de la FED”, en esta misma obra.
- BEER, Samuel: “Introduction” en CONLAN, T.: **New Federalism. Intergovernmental Reform from Nixon to Reagan**, Ed. The Brookings Institution, 1988.
- CASSESE, Sabino: **El Derecho global**, Ed. Global Law Press, Sevilla, 2010.
- COCCONI, Monica: **Il diritto europeo dell’istruzione. Oltre l’integrazione dei mercati**, Ed. Giuffrè, Milán, 2006.
- COELHO, Nelson y FROMAGE, Diane: “The ECB in check: a case from Portugal on the new Single Supervisory Mechanism”, en **blogdroiteuropeen.com**, última consulta realizada el 1 de octubre de 2017.
- CŒURÉ, Benoît: “Sovereign debt in the euro area: too safe or too risky?”, conferencia pronunciada en el *Minda de Gunzburg Center for European Studies* de la Universidad de Harvard, 3 de noviembre de 2016, disponible en <http://www.ecb.europa.eu/press>.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás: “El sistema de distribución de competencias de la Unión Europea”, en LÓPEZ CASTILLO, Antonio (Dir.):



- Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2015, pp. 215-256.
- DE LA SIERRA MORÓN, Susana: “Límites y utilidades del derecho comparado en el derecho público. En particular, el tratamiento jurídico de la crisis económico-financiera”, en **Revista de Administración Pública** 201, 2016.
  - DRAGHI, Mario: Discurso pronunciado en la Global Investment Conference en Londres el 26 de julio de 2012.
  - EMBID IRUJO, Antonio: **La constitucionalización de la crisis económica**, Ed. Iustel, Madrid, 2012.
  - ESTEVE PARDO, José: **La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis**, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2012.
  - GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: **La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales**, Ed. Civitas, Madrid, 2000.
  - GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: **Curso de Derecho Administrativo**, Vol. I, Ed. Civitas, 11ª edición, Madrid, 2002.
  - GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Los embates de la globalización a la democracia”, en **Revista de Estudios Políticos**, núm. 176, 2017.
  - GARCÍA GUERRERO, José Luis: **La publicidad. Fundamentos y límites constitucionales**, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2014.
  - GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Las integraciones económicas supraestatales y los acuerdos entre bloques económicos, en definitiva, la globalización como último embate al concepto racional normativo de constitución”, en JORGE PRATS, Eduardo y VALERIO JIMINIÁN, Manuel (Coords.): **Constitución, Justicia Constitucional y Derecho Procesal Constitucional**, Ed. Librería Jurídica Internacional e Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Santo Domingo, 2014.
  - GARCÍA GUERRERO, José Luis: “Integración económica y reforma constitucional” en VV.AA.: **Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica**, Ed. Senado de la República, Santo Domingo, 2005.
  - GARCÍA GUERRERO, José Luis: “La desconstitucionalización de la constitución económica española”, en GORDILLO PÉREZ, L. I. (Coord.): **Constitución Española e integración europea. Treinta años de Derecho Constitucional de la integración, Actas del XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España**, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
  - GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: **Estabilidad presupuestaria y freno constitucional al endeudamiento**, Ed. Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2013.
  - GARRORENA MORALES, Ángel: **Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes**, Ed. CEPC, Madrid, 2014.
  - GARCÍA VITORIA, Ignacio: “Unidad económica supraestatal”, en esta misma obra.
  - GÓNZALEZ JIMÉNEZ, Magdalena: “Esbozo de una teoría general del mercado común como modalidad de integración económica”, en esta misma obra.
  - HÄBERLE, Peter: “La ciencia jurídica europea como ciencia de la cultura”, en **Revista de Derecho Constitucional Europeo**, 27, 2017.
  - KINCAID, John: “Introduction”, en GRIFFITHS, A.L. (Ed.): **Handbook of Federal Countries**, Ed. McGill-Queen’s University Press, Montreal y Kingston, 2005.
  - KRUGMAN, Paul y WELLS, Robin: **Macroeconomía: introducción a la economía**, Ed. Reverté, Barcelona, 2007.
  - LEINO, Päivi y SAARENHEIMO, Tuomas: “Sovereignty and Subordination: On the Limits of EU Economic Policy Co-ordination”, en **European Law Review**, 42, 2017.

- LÓPEZ GARRIDO, Diego: **La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar**, Ed. RBA, Barcelona, 2014.
- MADISON, James: “Number XLIV”, en Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J.: **The Federalist**, Ed. Blackwell, 1987.
- MAGALDI MENDAÑA, Nuria: “El nacionalismo es la guerra. Una explicación contextual de la situación en Cataluña”, en **Democrazia e sicurezza**, núm. 3, 2017, pp. 3-33.
- MANGAS MARTÍN, Araceli: “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, en **Revista de Derecho Comunitario Europeo**, Año 2, núm. 3, 1998.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego: **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Ed. Tecnos, Madrid, 2016.
- MARCILLA CÓRDOBA, Gema: “Consideraciones sobre la crisis económica global en el Estado constitucional”, en *Estudios de Deusto*, Vol. 60/2, 2012.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M<sup>a</sup> Luz, GARCÍA GUERRERO, José Luis y GORDILLO PÉREZ, Luis, en LÓPEZ CASTILLO, Antonio (Dir.): **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- MARTUCCI, Francesco: “Et si on recommençait par la monnaie” en **blogdroiteuropeen.com**, consultado por última vez el 11 de julio de 2017.
- MATTASSOGLIO, Francesca: “Dalla Banca d’Italia alla Banca Centrale Europea: Come sono cambiate le modalità di finanziamento del debito pubblico”, en **Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario**, 2016.
- MEIX CERECEDA, Pablo: **Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania**, Ed. INAP, Madrid, 2013.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Agustín: “Integración económica (El Derecho Constitucional económico de la UE)”, en LOPEZ CASTILLO, Antonio (Dir.): **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- MORELLI, Alessandro: “*Valori occidentali* e principi costituzionali. Il tema identitario nella giurisprudenza in materia di simboli religiosi”, en **Democrazia e sicurezza**, 2-2017.
- OTERO-IGLESIAS, Miguel: “The euro as a social bond: why do Eurozone citizens still back the single currency?”, en **Revista Elcano**, 19, 2017.
- SCHÜTZE, Robert: “Political philosophy of federalism”, en GROTE, R., LACHENMANN, F. y WOLFRUM, R. (Eds.): **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**, Ed. Oxford University Press, 2017.
- SERNA DE LA GARZA, José María: “Exclusive and Shared Competences in Federal Systems”, en GROTE, R., LACHENMANN, F. y WOLFRUM, R. (Eds.): **Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law**, Ed. Oxford University Press, 2017.
- TERRADILLOS ORMAETXEA, Edurne: “Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria”, en **Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales**, núm. 72, 2008.
- TORINO, Raffaele: “Mercato interno”, en **La Cittadinanza Europea**, 1/2013.



*The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*