

DERECHO EUROPEO Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS
MIEMBROS. ESPECIAL REFERENCIA A LA UNIÓN
ECONÓMICA Y MONETARIA

Íñigo ARRUGA OLEAGA

El carácter único de la Unión Europea en la escena internacional es la consecuencia de esta construcción: los Estados miembros de la Unión Europea son soberanos en esa escena pero, respecto de determinadas políticas, han cedido su soberanía a la Unión Europea. Esta cesión puede ser calificada asimismo de puesta en común de soberanía, lo que lleva a diferencias de matiz en la concepción de Europa, cuyas consecuencias son de carácter más académico que real, en mi opinión.

Por supuesto, la cesión o puesta en común de soberanía obedece al convencimiento de que, al menos respecto de las políticas de la Unión, los intereses de los Estados miembros son mejor preservados mediante la acción de la Unión que mediante la acción independiente de cada Estado miembro. A partir de ahí, lógicamente, diferentes teorías de ciencia política sobre la razón y fines últimos de la Unión Europea encuentran su lugar. El análisis de éstas no es sin embargo el objeto de esta ponencia.

Y es cierto también, que en un mundo cada vez más globalizado, la acción de la Unión Europea, en lo que significa de acción común de los Estados miembros, contribuye al mantenimiento de la soberanía de cada Estado miembro en mayor medida que la suma de acciones individuales de cada uno de éstos.

La preservación del valor de la moneda de cada Estado miembro es quizás un buen ejemplo de este aspecto de la Unión Europea (con la introducción del euro, la política monetaria, como es sabido, ha pasado a ser una política exclusiva de la Unión). La puesta en común de la moneda quita a cada Estado miembro de la unión monetaria la muy importante arma de la política monetaria, pero esta pérdida es compensada, entre otras numerosas compensaciones, por la recepción, por cada uno de ellos, de una moneda *per se* más fuerte, puesto que está respaldada por las economías de todos

ellos. En este proceso, el resultado es una ganancia de soberanía porque la nueva moneda, más fuerte en el contexto internacional, que cada una de sus antecesoras, es una garantía de soberanía.¹

El elemento clave, en cualquier caso, es que como consecuencia de la cesión (o de la puesta en común de soberanía) respecto de determinadas políticas, es la Unión Europea la que actúa tanto en el plano interno como en el plano internacional.

La cesión de soberanía opera a través del llamado principio de atribución: la Unión Europea actúa exclusivamente respecto de las políticas que le han sido atribuidas por los Estados miembros. En lo no atribuido a la Unión Europea, actúan los Estados miembros.

Esto no quiere decir que los Estados miembros no participen en la ejecución de las políticas comunitarias. Pero éste es un plano distinto. Que una política sea una política comunitaria significa que quien la determina y quien decide sobre ella es la Unión Europea.

Lógicamente, la Unión lo hace a través de sus instituciones (en las que, entre otros actores, participan los Estados miembros) pero es la Unión y no los Estados miembros quien actúa en esa determinación y decisión. Luego, la ejecución la realizan los Estados miembros, pero ello no le sustrae el carácter de política comunitaria. La política monetaria, en la que las decisiones del Banco Central Europeo, uno de los órganos de la Unión Europea, son ejecutadas por los bancos centrales nacionales, es un buen ejemplo del funcionamiento de este esquema.

En este marco, lógicamente, el derecho desempeña un papel fundamental. El derecho europeo es el derecho de esas políticas y, a su vez, es el derecho que sirve para delimitar hasta dónde llega la acción de la Unión: cuáles son esas políticas y en cuál extensión; en consecuencia, hasta dónde llega la acción de los Estados miembros. Asimismo, el derecho europeo establece las obligaciones y los derechos de la Unión Europea y de los Estados miembros respecto de ésta. Además, establece los derechos de los ciudadanos de los Estados miembros respecto de las políticas comunitarias. Finalmente, el derecho europeo es también el derecho institucional, que regula la existencia y el funcionamiento de las instituciones y órganos comunitarios creados por los tratados para la realización de los fines de la Unión Europea.

¹ Para un análisis de estas cuestiones y otras conexas, incluidas las razones que llevaron a los Estados miembros a la unión monetaria, véase Carreau, Dominique. "Le système monétaire international prive (UEM et Euromarchés)". *The Hague Academy of International Law, Recueil des Cours*, vol. 274, 1998, pp. 309-391. La Haya, Países Bajos.

Sucede que una de las políticas de la Unión Europea de mayor importancia es el mercado único (o mercado interior). Éste es el término empleado desde la decisiva Acta Única Europea de 1986 para el ambicioso proyecto de crear un mercado donde las llamadas cuatro libertades —personas, bienes, capitales y servicios— están garantizadas. Este proyecto, en el que la Unión Europea sigue ahondando cada día, es la culminación del mercado común creado por el Tratado de Roma de 1957 por el que se fundó la Comunidad Económica Europea (hoy Comunidad Europea, que es el primer y fundamental pilar de la Unión Europea).

Por tanto, dada la importancia de esta política comunitaria del mercado interior, una gran parte del derecho europeo está por tanto dedicada a enunciar, definir y hacer efectivas esas cuatro libertades.

Este esquema que se ha trazado del derecho comunitario como, fundamentalmente, derecho de las políticas comunitarias, permite una comprensión fácil del contenido y extensión del derecho europeo, lejos de explicaciones más complejas habidas en el pasado y debidas al carácter novedoso de la Comunidad Europea en el contexto internacional tras la entrada en vigor del Tratado de Roma.

Asimismo, recientes clarificaciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, máxima autoridad jurisdiccional de la Unión Europea, ayudan a la comprensión del derecho europeo en el contexto internacional.

En efecto, las decisiones de Tribunal de Justicia han estructurado y conformado el derecho europeo desde los años sesenta mediante la aplicación de principios como el del efecto directo, que permite que, en presencia de una disposición suficientemente clara de los tratados, los particulares europeos puedan derivar de los éstos en forma directa y efectiva, derechos frente a los Estados miembros.

Ahora, además de continuar esa tarea de conformación del derecho europeo, el Tribunal de Justicia —en particular, su Tribunal de Primera Instancia— está llevando a cabo recientemente una serie de clarificaciones sobre la posición del derecho europeo frente al derecho internacional. Una cierta jerarquía está en trance de establecerse. El derecho internacional (sobre todo el que emana del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas) prevalece sobre el derecho europeo.²

² Véase, sentencias del 21 de septiembre de 2005 en los casos T-306/01 y T-315/05 sobre congelación de activos de particulares en relación con la lucha contra el terrorismo internacional. Estas sentencias pueden obtenerse y descargarse de forma gratuita en español y en todos los idiomas de la Unión Europea de la página del Tribunal de Justicia: www.cu-

En cuanto a la unión económica y monetaria, que no es algo diferente de la Unión Europea sino solamente una expresión para referirse a estas dos políticas, económica y monetaria, de la Unión Europea, hay que decir que ha crecido en un momento en que esta claridad del derecho europeo y de la propia Unión Europea era ya parte de la vida diaria de ambos. Ello ha facilitado la creación del derecho que rige la unión económica y monetaria.

Junto a este hecho hay que destacar otro. La unión económica es, en lo fundamental, una política en la que la Unión sólo tiene competencias de coordinación, por lo que no era necesario un gran aparato jurídico respecto de esta política.

Y la política monetaria, que sí es una política exclusiva de la Unión, es una política de esencial relevancia pero de fácil comprensión por lo exacto y limitado de su contenido. Estos hechos han tenido como consecuencia que el marco jurídico de la unión económica y monetaria no haya dado lugar a grandes conflictos salvo en dos cuestiones: la posición del Banco Central Europeo respecto del marco comunitario y la relación entre la Comisión y el Consejo en el procedimiento de déficit excesivo.

Ambas cuestiones han sido ya clarificadas por el Tribunal de Justicia (sentencias en los casos C-11/00 y C-27/04, respectivamente).³ El Banco Central Europeo es parte del marco institucional de la Unión Europea, sin que sea un obstáculo para ello su independencia ni el hecho de que sus accionistas sean los bancos centrales nacionales.

Respecto del procedimiento de déficit excesivo, el Tribunal ha establecido los límites del margen de discreción del que goza el Consejo.

De estas clarificaciones se ha beneficiado el Banco Central Europeo y también el Eurosistema, que se compone del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que han adoptado el euro. El marco jurídico en el que el Tratado de la Comunidad Europea, tras el Tratado de Maastrich, ha inscrito al Banco Central Europeo, tal como ha sido aclarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia del caso C-11/00, permite perfectamente a éste desarrollar sus funciones.

De hecho, la Constitución Europea, firmada en Roma el 29 de octubre de 2004, no introduce sino unas meras clarificaciones formales respecto del marco jurídico del Banco Central Europeo y del Eurosistema, a los que

ria.eu.int mediante la utilización del formulario de búsqueda (los números de los casos son, como se indica, T-306/01 y T-315/01).

³ Véase *www.curia.eu.int* y nota 2 *supra*.

deja prácticamente intocados. En cualquier caso, como es sabido, la Constitución Europea, al menos con el texto actual, no entrará en vigor ya que su ratificación en, al menos, Francia y los Países Bajos, no es posible por los resultados negativos de los correspondiente referenda (la ratificación por todos los Estados miembros es condición necesaria para su entrada en vigor).

En cuanto a las tareas pendientes de la Unión Europea en materias de interés para la unión económica y monetaria y para su Banco Central, la más acuciante es probablemente la unificación del los mercados financieros europeos. A ella dedican la Unión Europea y el Banco Central Europeo los esfuerzos necesarios y a ella se refiere el presidente de éste en los foros correspondientes. Llegar a esa unificación es uno de los grandes objetivos de los próximos años.⁴

⁴ La presentación de esta ponencia en el Congreso Internacional de Derecho Mercantil el 9 de marzo de 2006 expuso los mensajes del presidente del Banco Central Europeo respecto de la necesidad de esta unificación de los mercados financieros en sus últimos discursos sobre esta materia, de fechas 13 de enero de 2006, en el *Campus for Finance 2006*, WHU Otto Beisheim School of Management, en Vallendar; 16 de diciembre de 2005 en el 10 Simposio de Finanzas, Banca y Seguros de la Universidad de Karlsruhe, Karlsruhe y, por último, 28 de noviembre de 2005 en el Tercer Foro de Renta Fija, *Euromoney Conferences*, en París.