

PACE, Lorenzo Federico. *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2018, 184 pp., ISBN 978-88-6611-695-0.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(2\)-2019pp577-583](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(2)-2019pp577-583)

El Doctor Lorenzo Federico Pace, Profesor de Derecho de la Unión Europea (UE) en la *Università degli Studi del Molise* (Italia), nos ofrece una monografía sólida y de lectura imprescindible para acercarse al régimen jurídico del euro y, como más específicamente reza el subtítulo y sirve de eje a la estructura de la obra en tres grandes capítulos: al nacimiento de la Unión Económica y Monetaria (capítulo primero), a su crisis (capítulo segundo) y a la respuesta dada por la propia UE (capítulo tercero).

Dicho lo cual, me parece pertinente avanzar la tesis central en torno a la cual gira el libro, que el Profesor Pace cifra en la idea de que el euro es un compromiso alcanzado entre Francia y Alemania en 1989 para proseguir el proceso de integración europea aceptando la reunificación alemana con la condición de la transferencia de competencia en materia de política monetaria, también alemana, a nivel europeo. Semejante opción y el consiguiente nacimiento del euro, por contradictorio que pueda percibirse, fue esencial para que Europa volviera a salir unida después de la crisis

financiera iniciada en 2008. En efecto, la política monetaria única a nivel europeo de Mario Draghi en interés de toda la eurozona (a modo de paraguas europeo contra la crisis) en lugar de la política del *Bundesbank* de la década de 1980 centrada en el exclusivo interés económico germano, habría salvado el proceso de integración europea. En otras palabras, el autor sostiene que, por complejo que pueda revelarse aprehender su tesis, el euro salvó a Europa en el crítico período de 2009 a 2013.

Por consiguiente, la investigación realizada por Lorenzo F. Pace adopta todavía perfiles más interesantes ante los acuciantes retos actuales para la Unión Económica y Monetaria (UEM), que no únicamente tienen que ver con otra crisis económica y financiera de enormes proporciones todavía imprevisibles (asociada a la crisis sanitaria y humanitaria provocada por el COVID-19), sino asimismo con episodios recientes que ponen en jaque el propio edificio institucional comunitario (con pronunciamientos como la Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* -Tribunal Constitucional

Federal Alemán- de 5 de mayo de 2020 referente al programa PSPP – Programa de Compras del Sector Público– del Banco Central Europeo, un pronunciamiento desafiante para el Tribunal de Justicia de Luxemburgo –TJUE– y, por ende, para el propio proceso europeo de integración).

* * *

Con estas premisas, el primero de los tres capítulos lleva por título «El proceso de integración europea, el nacimiento del euro y de una (inestable) Unión Económica y Monetaria» (pp. 1-34). Y, en la línea de lo acabado de exponer, el Doctor Pace anticipa que, desde finales de 2009, la UE ha debido afrontar la crisis institucional (y económica) más importante desde su creación hace setenta años, una crisis que ha puesto en duda seriamente la supervivencia del mismo euro, del mercado interior y, en última instancia de la propia UE. Parecía, en cambio, que desde 2017 estaba mejorando moderadamente la situación de gran tensión económica-social del período de crisis cuando, lamentablemente, la crisis del COVID-19 ha truncado esa recuperación.

En estas coordenadas, el primer capítulo aborda los motivos histórico-políticos que determinaron el nacimiento del euro, la estructura jurídica elegida para creación (la UEM) y los límites jurídicos que tal elección presentaba para la organización de un sistema monetario «estable».

Con tal planteamiento, en un primer bloque se examina el recorrido hacia la creación de la moneda única, desde el colapso del sistema de «Bretton Woods» hasta el Tratado de

Maastricht. Y, en esa línea diacrónica, tras partir de la problemática preliminar de la relación entre Estado, moneda y «zonas monetarias óptimas», el autor nos acerca a los endebls mimbres de una zona euro que originariamente se atisbaba no solo «no óptima» sino incluso «inestable», de tal suerte que la idea clásica de soberanía (asociada, entre otros aspectos, a la acuñación de moneda) permite entender los motivos de la ausencia de una moneda única en el Tratado de Roma de 1957 o los primeros estudios para la creación de la moneda única (en particular, el «Plan Werner» de 1969). Tras la caída y salida de Alemania del sistema de «Bretton Woods» y, con ello, las tensiones entre monedas a nivel mundial y europeo, se decidió en 1978 merced a una iniciativa franco-alemana crea el Sistema Monetario Europeo (con el ECU en su interior) como paso necesario (con un informal «marco alemán» en el que Alemania ocupaba un rol central) para ulterior institución del euro. Para llegar a esa institución mediante el Tratado de Maastricht de 1992, de nuevo bajo impulso de un compromiso franco-alemán, el Doctor Pace efectúa un interesante repaso de las implicaciones previas articuladas por el Acta Única Europea (1986), el «Plan Delors» de 1989 como nuevo proyecto de moneda única y las críticas del *Bundesbank* a dicho proyecto pero, sobre todo, la ocasión histórica que relanzó ese proceso en ese mismo año 1989 con la caída del muro de Berlín, lo cual comportó la unidad de Alemania y la unificación europea como dos caras de la misma moneda. Fueron, ciertamente, momentos de gran ímpetu (incluidas

las previsiones de Alexandre Lamfalussy en 1989 con su contribución sobre «Macro-coordination of fiscal policies») para la negociación del Tratado de Maastricht y la posterior emanación del Pacto de estabilidad y crecimiento en 1997.

Sentados esos parámetros, en la segunda sección del capítulo primero se analiza detalladamente la estructura jurídica del euro asentada en la UEM, partiendo de su regulación originaria en los Tratados, tanto en lo que atañe a la Unión Económica (con coordinación de las políticas económicas nacionales, los procedimientos de supervisión multilateral o para evitar los déficits públicos excesivos, además de las normas de garantía del dogma «no transfer unión») como en lo atinente a la Unión monetaria (la finalidad y competencia, así como la organización institucional, del Sistema Europeo de Bancos Centrales -SEBC-. Desde esta óptica, el Doctor Pace se aproxima con perspicacia a la pretendida gobernanza independiente del BCE con relación a los Bancos centrales nacionales, es decir, el modo en que se sitúa el BCE en el vértice de la «red». Todo lo cual no está exento de un difícil discernimiento de las competencias normativas en materia de política económica y de política monetaria, lo cual ha derivado en tensos episodios durante la crisis de la Eurozona que se saldaron con dos importantes sentencias del TJUE (*Pringle* en 2012 y *Gauweiler* en 2015) cuya solución dibujaba las tenues fronteras de la respectiva legitimidad (europea y estatal) en el ejercicio de las competencias económicas y monetarias bajo el complejo paraguas

hermenéutico del principio de proporcionalidad.

* * *

En el central segundo capítulo, con la rúbrica genérica «La crisis de la Eurozona, la terminación de una Unión Económica y Monetaria (aparentemente) estable y los desarrollos de los que ella es precursora» (pp. 35-136), el Profesor Pace acomete desde el punto de vista de su reconstrucción histórica como desde la perspectiva de las modificaciones normativas emanadas en el ámbito de la propia UEM, el modo de hacer frente a esa crisis de la Eurozona; por otra parte, con respecto a la concreta Unión Monetaria, se presta particular atención a la doble «crisis institucional» entre el *Bundesbank* y el Banco Central Europeo y entre el *Bundesverfassungsgericht* y el TJUE, a cuenta de la crisis del largo y complejo «caso SMP/OMT» (2010-2016), con las prolongaciones ulteriores que estamos viendo en clave de «guerra de cortes».

En este escenario, en el primer bloque de este capítulo se pone luz a los oscuros obstáculos de la crisis de la Eurozona, enfocada como una crisis de reglamentación que desembocó: en una primera fase caracterizada por el «descubrimiento» del «real» déficit griego (entre octubre de 2009 y agosto de 2010); en una segunda fase marcada por el acuerdo franco-alemán de Deauville y las crisis financieras de Irlanda y Portugal (entre septiembre de 2010 y junio de 2011); en una tercera fase que giró en torno a las discusiones de un «haircut» a la deuda griega y la larga secuencia de tensiones de la deuda pública italiana y española

afrontadas con la activación del «Securities Market Programme» (entre julio de 2011 y diciembre de 2012), sin olvidar la crisis de liquidez de los bancos y el programa «Longer-term refinancing operation» (diciembre de 2011) o el nuevo programa OMT («Outright Monetary Transactions», septiembre de 2012); y en una cuarta fase de gestión de los efectos del «haircut» a la deuda griega (febrero de 2012) y el primer «bail-in» (con sucesivo «bailout»), relacionado con la crisis chipriota (enero-junio 2013) y las modalidades del rescate acordadas entre la Unión, el FMI y el Gobierno de Chipre (acuerdo rechazado inicialmente por el Parlamento chipriota).

Seguidamente, el Profesor Pace procede en la sección segunda del capítulo a un examen pormenorizado de las modificaciones de la Unión Económica tras la crisis de la Eurozona, con la pretensión de ordenar sistemáticamente un complejo marco normativo articulado sobre la base de las ocho medidas de Derecho secundario o derivado emanadas durante la crisis (contenidas en el *Six-Pack* y el *Two-Pack*, dos paquetes normativos adoptados en 2011 y 2013, respectivamente) y de los dos tratados intergubernamentales (esto es, los dos recientes y controvertidos Tratados europeos en la materia, el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012, y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012, esto es, MES y *Fiscal Compact*). Con esa ordenación sistemática, el autor persigue contrapesar

la complejidad y tecnicismo de esa normativa (subrayase, por tanto, una clara preocupación en términos de seguridad jurídica), para lo que acude asimismo al análisis de dos Comunicaciones de la Comisión Europea de carácter interpretativo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento que adquieren un significado relevante para la comprensión de los límites intrínsecos de la UE: la primera es la Comunicación de 2015 sobre la flexibilidad; la segunda es la Comunicación de 2016 sobre la «fiscal stance» u «orientación fiscal»; esta última, por cierto, para el Doctor Pace rememora, pero en modo diametralmente opuesto, lo sucedido en 1786 en Estados Unidos durante el período en el que George Washington pronunció la famosa frase «Influence is not Government» (p. 112). De hecho, el ejemplo de esa Comunicación sobre la «orientación fiscal», en ausencia de instituciones jurídicas formales, pone de manifiesto que el intento de la Comisión de mitigar la situación de inestabilidad económica y social en algunos Estados miembros revela una de las características de la Unión, a saber, ser una comunidad de «Estados competidores» entre ellos, es decir de una competición en el seno de una comunidad sin solidaridad recíproca en ausencia de explícitas obligaciones jurídicas (p. 113).

Completa ese central capítulo segundo una sección tercera que se dedica a las modificaciones de la Unión Monetaria tras la crisis de la Eurozona. En tal línea, el autor toma especialmente en consideración el desarrollo por parte del BCE del programa de tutela del ejercicio eficaz de la

propia política monetaria, esto es, el Programa SMP de 2010 (*Securities Market Programme*) y la sucesiva modificación a través del Programa OMT de 2012 (*Outright Monetary Transactions*). La profundización en dichos vectores de la Unión Monetaria aparece meridianamente argumentada por el Doctor Pace alrededor de los siguientes elementos: primeramente, por la fuerte tensión desencadenada a cuenta de dichos programas entre el *Budensbank* y el BCE primero, y entre el Tribunal Constitucional germano y el TJUE después; en segundo lugar, porque la emanación del Programa OMT por parte del BCE (y no por parte de los Estados miembros como debería haber sido), con la consiguiente oposición del Gobierno alemán, pone en solfa la mencionada comunidad de «Estados competidores» entre ellos mismos; en tercer término, porque la Sentencia *Gauweiler* del TJUE trae su origen de la primera e histórica formulación de una cuestión prejudicial por parte del Tribunal Constitucional Federal alemán, que como postura inicial revelaba un enfoque de colaboración y de respeto del principio de autonomía del ordenamiento de la UE pero que, a la postre, ha tenido una prolongación negativa en la divergente y desafiante Sentencia de 5 de mayo de 2020 del Alto Tribunal alemán; en cuarto lugar y sobre todo, semejante «conflicto institucional» creado por el caso del Programa OMT entre Alemania y la Unión se revela útil «para comprender mejor la propia naturaleza jurídica de la Unión» (p. 115) a la vista de las dudas que siguen proyectándose sobre la solidez y la irreversibilidad del euro

y, quizá, sobre la misma credibilidad del proceso de integración europea (p. 136). Al hilo de estos episodios, el Profesor Pace efectúa nuevamente una sugerente histórica comparación entre el caso OMT y la «nullification crisis» de 1832 entre el Estado de Carolina del Sur y el Gobierno federal de los Estados Unidos de América (pp. 131-136).

* * *

El último capítulo, tercero, intitulado «Conclusiones sobre la crisis de la Eurozona y sobre el actual régimen jurídico de la Unión Económica y Monetaria» (pp. 137-155), el autor reflexiona sobre los aspectos críticos que todavía se ciernen sobre la disciplina de la UEM. Con tal espíritu, su balance puede resumirse en el difícil equilibrio entre una construcción económico-política acertada y una errónea reglamentación jurídica de la UEM. En lo que concierne al primer aspecto, la dinámica y los resultados de la crisis nos dan pie para reconocer la exactitud de la intuición, hace casi treinta años, de los entonces Canciller Kohl y Presidente Mitterrand; es decir, que la unidad alemana y la unidad europea eran, por necesidad, dos caras de la misma moneda y que, por lo tanto, para contener la fuerza económica y política de Alemania (especialmente después de la reunificación) fue necesario crear una Unión más cercana a través, entre otros objetivos, de la iniciativa franco-alemana para la introducción de la moneda europea común. A este respecto, el Doctor Pace tiene en mente las clarividentes palabras de Thomas Sargent («Fiscal crisis often produce political revolutions»)/«Las crisis fiscales a

menudo producen revoluciones políticas»), de tal manera que será necesario esperar para evaluar si la «revolución política» determinada por la «crisis fiscal» de la Eurozona es capaz de impulsar la UEM (incluida la creación de la Unión Bancaria en su seno) y, con ello, el propio proceso de integración europea (p. 138). Por lo que se refiere al segundo aspecto, es menester promover que la reglamentación de la UEM se asiente en una nueva estructura legal «revolucionaria» que consolide una auténtica «área monetaria óptima» pues, de lo contrario, nuevas crisis (y la actual del COVID-19 tiene sus claras prolongaciones económicas y monetarias y, consecuentemente, institucionales) son susceptibles de acrecentar los impulsos demagógicos hacia la «anti-política» y el «anti-europeísmo» (p. 154-155).

En definitiva, el Profesor Pace concluye que, en un momento histórico en el que muchas de las dificultades económicas y sociales del mundo se atribuyen a la globalización, la crisis de la Eurozona demuestra que ella no puede sencillamente atribuirse a esos vientos globalizadores, sino a los límites intrínsecos de la propia estructura de la UEM, la cual estimula dinámicas de dudosa legitimación democrática y potencialmente «anti-europeas» que a su vez generan una incapacidad de liderazgo para evitar una crisis institucional de la propia UE. Esas conclusiones cuentan con el sólido sustento de un nutrido aparato bibliográfico que pone colofón a la obra (pp. 157-184).

* * *

Llegados a este punto, no me resta sino enfatizar o subrayar dos aspectos

de la obra reseñada del Profesor Pace que, a mi modo de ver, la convierten en texto de referencia y consulta insoslayables.

El primero, en el plano estricto de la excelencia investigadora, reside en brindar un trabajo monográfico que responde perfectamente a las exigencias actuales de los estudios de Derecho de la Unión Europea. Efectivamente, el análisis del régimen jurídico del euro ofrece bases sólidas para fortalecer la UEM y, con ello, los propios pilares institucionales del conjunto de la Unión. Me explico: naturalmente, si el credo y *leitmotiv* de la construcción europea han puesto el énfasis y se han cimentado en la dimensión económica y monetaria, una crisis económica y financiera ponen en jaque la propia arquitectura institucional del edificio europeo. Y esto es especialmente peligroso si el choque de trenes deriva de un conflicto entre los garantes de la supremacía constitucional de los Estados miembros (cuando apuestan por un intergubernamentalismo europeo contrario a la esencia de una Unión supranacional) y de la primacía constitucional de la Unión: como botón de muestra, la ya citada Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* de 5 de mayo de 2020 sobre el programa PSPP, que obligó al TJUE a emitir el 8 de mayo de 2020 un comunicado de prensa (nº 58/20) recordando que «una sentencia dictada con carácter prejudicial por este Tribunal vincula al juez nacional», pues «solo sí puede garantizarse la igualdad de los Estados miembros en la Unión creada por ellos».

Criticado lo cual, la obra reseñada alerta sobre la necesidad de reformar las estructuras y dinámicas de la

propia UEM, para que una nueva crisis económica no se salde en una más general crisis institucional de la UE. Dicho de otra manera, la gestión de una crisis de la Eurozona y del conjunto de la UE no puede quedar a expensas de una configuración «todopoderosa» del BCE que, por ejemplo, dedique millones de euros a refinar a los bancos sin depender, ni de los Gobiernos ni de los electores de la Unión.

Y esta crítica, en clave de legitimidad democrática, tiene que ver con el segundo aspecto avanzado, o sea, que el conjunto de la obra del Doctor Pace está impregnado de una preocupación por generar una conciencia europea, de tal suerte que las dinámicas de la UEM y el régimen del euro no se olviden de la ciudadanía. Lo cual significa que la *fuerza de las cosas europeas* (de la *res publica europea*) bajo tutela del BCE y por la dinámica arrolladora de los mercados, no legitima relegar al *demos* a escala nacional (recordemos la dimisión y previa renuncia de Papandreu a efectuar consulta popular sobre el rescate en Grecia, la ausencia de convocatoria de elecciones en

Italia para la selección del primer Gobierno tecnócrata encabezado por Monti, o la decisión de los dos grandes partidos mayoritarios a la sazón de prescindir de las minorías parlamentarias para la reforma «expres» del artículo 135 de la Constitución española), o a nivel europeo (al margen de la celebración de elecciones periódicas al Parlamento Europeo desde 1979, la institución de un referéndum europeo no llegó a recogerse en Tratado de Lisboa, que se limitó a establecer la iniciativa ciudadana).

En suma y por tales motivos, el régimen jurídico del euro analizado en el libro debería forjar una conciencia monetaria que sea reflejo a su vez de una más amplia conciencia europea, en donde el euro se perciba efectivamente como un símbolo más de la UE (como la bandera, el himno, o el 9 de mayo como día de Europa). Solo así se superará el lamento del Jean Monnet de los últimos días cuando planteó que la construcción europea no debería haber relegado en sus orígenes los objetivos culturales frente a los prioritariamente económicos.

Luis Jimena Quesada
Catedrático de Derecho Constitucional
Universitat de València

PACE, Lorenzo Federico. *Il regime giuridico dell'euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari, 2018, 184 pp., ISBN 978-88-6611-695-0.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(2\)-2019pp577-583](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(2)-2019pp577-583)

Copyright

Estudios de Deusto es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

Estudios de Deusto is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.