
Recensiones bibliográficas

La constitucionalización de la crisis económica

Antonio EMBID IRUJO
Iustel, Madrid, 2012, 151 págs.

Ante un título tan sugerente y dada la difícil situación que atraviesa nuestra economía en estos momentos, parecía muy difícil no caer en la oportunidad de traer, a estas páginas, información sobre esta monografía, escrita muy bien por este Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, que fue Diputado y Presidente de las Cortes de Aragón durante la primera legislatura de las mismas.

El libro consta de una breve introducción y seis capítulos, en los que se tratan los temas siguientes: 1.º La singularidad de esta crisis económica y las características del derecho aparecido durante la misma; 2.º La constitucionalización de la crisis económica. Contenido y significado del concepto; 3.º La reforma de la Ley Fundamental de Bonn de julio de 2009: el freno al endeudamiento en el marco de una compleja reforma dependiente de amplios plazos en su aplicación. El efecto demostración para otros países; 4.º La crisis económica y la intervención del Tribunal Constitucional Federal alemán. La defensa de la Ley Fundamental de Bonn y los recelos frente a la normativa de la Unión Europea; 5.º La reforma de la Constitución española de 27 de septiembre de 2011 y la llegada, repentina, de la Unión Europea al texto constitucional. En la senda de la reforma constitucional alemana con algunos matices diferenciadores a destacar, y 6.º Las modificaciones del derecho originario y derivado de la Unión Europea. El Proyecto de Tratado intergubernamental sobre estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión monetaria y económica. Al final se refleja la bibliografía utilizada en la investigación.

Las rúbricas anteriores resultan bien elocuentes de los objetivos de un trabajo que se sitúa en la estela de los cambios que se vienen sucediendo, en el Derecho de la Unión Europea y en las legislaciones de los Estados miembros, como respuesta a la crisis financiera, económica y de deuda pública; problemas sobre los que el autor ya se había ocupado en anteriores investigaciones, centradas en el derecho de la crisis económica. Y, como él mismo afirma, pretende: «explicitar el sentido de este debate y analizar por qué el mismo es decisivo no solo para la superación de la actual crisis, sino... para la misma pervivencia existencial de la Unión Europea, al menos de la forma como, hasta ahora, se ha conocido».

Las razones por las que la crisis económica actual puede singularizarse frente a otras experiencias sufridas con anterioridad aparecen sintéticamente expuestas al comienzo del libro, así como los caracteres generales del derecho público que está surgiendo.

Al primer plano pertenece la rápida transmisión de la crisis financiera, surgida en los Estados Unidos de Norteamérica, a los países europeos y las repercusiones que ha tenido en diversos sectores económicos. Ello es fruto, sin duda alguna, del contexto de globalización y de la presencia de las nuevas tecnologías que han influido decisivamente en la contaminación de las econo-

mías de la Unión Europea, así como el hecho de que el sistema político y jurídico europeo favorezca disfunciones específicas que no se dan en otros países, ni siquiera en los llamados "emergentes". Además, la crisis del modelo económico imperante no tiene ahora sistema que contraponer, de manera que las soluciones que se arbitran no parece que vayan más allá de inferir modificaciones limitadas o reforzar claramente las estructuras del sistema.

Por lo que se refiere al derecho que la crisis viene alumbrando, el profesor EMBID cita los siguientes rasgos: la utilización masiva de los decretos-leyes por el Gobierno, poniendo de relieve el escaso protagonismo del Parlamento en las decisiones que se adoptan frente a la crisis económica; el predominio del Estado y la actuación secundaria de las comunidades autónomas; la continua referencia europea de las medidas; la transformación del sistema financiero por la crisis de las cajas de ahorros; la combinación de aspectos coyunturales y permanentes de la respuesta normativa; la práctica utilización de todos los instrumentos de intervención pública en la economía (tributarios, de fomento, de ahorro del gasto público, etc.), aunque algunas decisiones deban ser objeto de concreción y ejecución (v. gr.: privatizaciones) y esté pendiente también de definir el papel de diversos organismos reguladores.

Después se aborda el concepto de «constitucionalización», que tiene antecedentes europeos más allá de la actual crisis económica, aunque la misma entrañe la posibilidad de que las respuestas normativas, coyunturales y de reacción a la misma, pasen a incorporarse como elementos permanentes del ordenamiento resultante cuando la crisis concluya.

Entre los fenómenos que englobaría esa constitucionalización de la crisis estarían: la elevación de rango de preceptos que se juzgan imprescindibles para luchar con la actual situación, ofreciendo un signo tranquilizador para los mercados y preventivo de futuras crisis, lo cual se confía casi exclusivamente en la idea de la estabilidad presupuestaria; también en el desarrollo interpretativo realizado por distintos Tribunales Constitucionales (entre los que destacaría el de Alemania, pero con pronunciamientos elocuentes también en nuestro país o en Portugal, más recientemente), y en el proceso de reforma de los Tratados y del Derecho derivado europeo, posibilitando la intervención comunitaria en ámbitos anteriormente excluidos. El autor considera que se dan en la actualidad las condiciones semejantes «a todos los tiempos en los que el pueblo se ha erigido en constituyente, y ello en cuanto que se plantean, otra vez, las grandes cuestiones que a través de la historia del constitucionalismo han tenido lugar siempre en momentos como estos, bien que ahora con la referencia fundamental "europea", o sea, supraestatal».

El libro sigue con ejemplos de esa constitucionalización, comentando la reforma, realizada en julio de 2009, de la Ley Fundamental de Bonn –que compromete a la Federación y a los Länder al equilibrio presupuestario, aunque con flexibilizaciones en el primer caso (ingresos por emisiones de Deuda que no sobrepasen el 0,35% del PIB y la previsión de situaciones excepcionales) y la adopción de un amplio periodo transitorio para ambos– y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, aparecida en el marco de la confrontación de la evolución del Derecho europeo y aquella norma, donde se observa la trascendencia de las Sentencias de 12 de octubre de 1993 (*Maastricht*) y de 30 de junio de 2009 (*Lisboa*), en las que se explicita el recelo de aquel hacia las instituciones y el fundamento mismo de la Unión Europea, por falta de legitimidad democrática. También se comenta la más reciente Sentencia de 7 de septiembre de 2011,

que sostiene la necesaria intervención parlamentaria previa al consentimiento de futuras regulaciones europeas con efectos presupuestarios internos. En línea similar con los pronunciamientos anteriores ha de verse la Sentencia de 12 de septiembre de 2012, sujetando a condiciones la contribución germana al mecanismo europeo de estabilidad.

Después viene la consideración de la vertiginosa reforma del artículo 135 de nuestra Constitución, ejemplo elocuente de su fundamentación en la crisis económica, aunque el precepto, desarrollado ya por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera –modificada después por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre–, está llamado a cumplir un papel destacado en situaciones futuras en las que, esperemos, se hayan superado los graves problemas actuales.

El profesor EMBID hace referencia a la anterior reforma constitucional española realizada en 1992 (art. 13.2 CE), por el común elemento europeo con la más reciente. Sin embargo, las diferencias entre una y otra son obvias y se exponen en el trabajo que recensamos: la primera fue una reforma «obligada, reactiva y de efecto inmediato», mientras que la del artículo 135 de la CE «es una acción voluntaria, proactiva y de efecto mediato». Prosigue luego con el estudio de lo que pervive de la anterior redacción del precepto y se señalan las novedades que se han incorporado: *prioridad absoluta* del pago de intereses y capital de la Deuda pública; ámbito concernido por la estabilidad presupuestaria («todas las Administraciones Públicas») y en el que no encajan bien numerosos organismos públicos que existen en el Estado y comunidades autónomas; significado del concepto de estabilidad presupuestaria; situaciones excepcionales que permiten superar los umbrales de déficit y endeudamiento; referencia europea; remisión a ley orgánica; presunto otorgamiento de una cierta capacidad de actuación «autónoma» de las comunidades autónomas, y significación de la disposición adicional única contenida en la reforma del artículo 135 de la Constitución.

La valoración del cambio normativo interno y de las consecuencias que conlleva la incorporación de referencias a la normativa europea sugiere, en palabras del autor, «la imperfección, o falta de plenitud, de los elementos normativos estatales para el gobierno de la economía» y, por otra parte, la confusión de los planos de constitucionalidad interna y externa en lo concerniente al déficit y la deuda, plantea «la posibilidad de que aparezcan conflictos y decisiones contradictorias entre Tribunales constitucionales y TJUE». En cuanto al fondo de lo que traduce el principio de estabilidad presupuestaria, resultan «evidentes limitaciones en la capacidad de configuración de políticas sociales (y de políticas de otro tipo también, obviamente), por parte de los poderes públicos».

Tras una breve comparación de la reforma constitucional alemana de 2009 y de la española del pasado año, se describen, en el último capítulo del libro, los trabajos realizados en el seno de la Unión Europea para buscar soluciones a los problemas financieros que se han ido presentando, constatando vacilaciones, retrasos en la adopción de los acuerdos y la propia insuficiencia de los mismos para conseguir el éxito hasta el momento.

El autor considera, en primer término, la crisis de deuda iniciada en 2010 y el surgimiento de mecanismos de ayuda financiera, temporal o permanente, a los Estados con graves dificultades para acceder a la financiación de los mercados. Luego ilustra con ejemplos de comportamiento

de las instituciones comunitarias que revelan la escasa aplicación en las mismas de la austeridad presupuestaria impuesta a los Estados. Se refiere después a la fallida coordinación de las políticas económicas estatales y a las actuaciones desarrolladas a finales de 2011, propiciando una compra masiva de Deuda pública de determinados países por parte del Banco Central Europeo. También se comenta el hecho de que se hayan creado múltiples organismos reguladores del sistema financiero, valorándolos como una burocrática y procedimentalizada respuesta aunque coherente con el funcionamiento general de muchas instituciones europeas.

Las últimas páginas sirven para observar los propósitos del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 –al que las Cortes Generales han autorizado ya la ratificación por medio de la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio– y efectuar una reflexión final expresiva de la postura del profesor EMBID ante los leves instrumentos de gobierno de la economía con que cuenta la zona euro en nuestros días.

Miguel Ángel Martínez Lago