

# Recensiones Bibliográficas

## *El gobierno de la economía en la Constitución Europea. Crisis e indeterminación institucional*

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA  
J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2011, 172 págs.

Una de las principales virtudes de la breve monografía que comentamos en esta recensión es que deja, al lector interesado en los temas que se abordan en la misma, con ganas de continuar profundizando en los problemas que aquejan a la economía y las formas e instrumentos adoptados en nuestro entorno para lograr superarlos con éxito; sin que ello tenga que suponer el desprecio deliberado o la renuncia inconsciente hacia los más elementales procedimientos democráticos consagrados, hace tiempo, para que el papel de los Parlamentos, en la toma de decisiones financieras, sea verdaderamente relevante.

El libro de Josu DE MIGUEL BÁRCENA, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, se deja leer con gran facilidad, colaborando en ello no solo su extensión, sino sobre todo porque el catálogo de cuestiones que van apareciendo, a lo largo de sus páginas, se trata con una claridad y rigor expositivo loables; algo que no siempre se encuentra en las obras jurídicas y, menos aún, en las que tienen que lidiar con la tediosa y burocrática estructura del ordenamiento de las instituciones comunitarias.

Por otra parte, la rabiosa actualidad que supone el tratamiento de los diversos mecanismos de *gobernanza económica* salta a la vista. Apenas unos meses han transcurrido desde que, en el ámbito doméstico, se aprobara una reforma del artículo 135 de la Constitución, con la intención de afrontar la pérdida de confianza de los mercados, paliando nuestra particular crisis fiscal, y esa *enmienda constitucional* ha palidecido tras las numerosas medidas adoptadas, de manera contemporánea y con posterioridad, por la Unión Europea; aunque de la más emblemática, constituida por el «Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria», firmado en Bruselas el 12 de marzo pasado, se haya dado el descuelgue momentáneo del Reino Unido y la República Checa.

Desde la perspectiva de las relaciones entre la Economía, el Derecho y la Política, el libro del profesor MIGUEL BÁRCENA explica los orígenes y la actualidad de la crisis de la Unión Europea, cuyo ordenamiento aparece, como él mismo señala, «cada vez más inaprensible y que se encamina a la realización pragmática del ideal de un mercado libre, habitado por individuos preferentemente apolíticos». No es esta, desde luego, la perspectiva que adopta el autor, quien valoriza críticamente la importancia de la estructura constitucional para entender los cambios contemporáneos en el contexto europeo.

Frente a la función directiva de la política económica que ejercen otros gobiernos, la «compleja relojería institucional europea» parece haber quedado superada por los acontecimientos, en-

---

comendándose al trazado predeterminado por el eje franco-alemán. Las disfuncionalidades e indeterminaciones de las instituciones comunitarias favorecen el hecho constatable de que el gobierno económico europeo se encuentra todavía en un limbo jurídico-político.

El libro que comentamos se estructura en ocho capítulos. El primero sirve al autor para realizar una rápida introducción al objeto de estudio, siguiendo luego con una aproximación metodológica al concepto de «Constitución Económica Europea» que se ha ido construyendo, preferentemente, a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; lo que supone, como afirma el autor, que la construcción ha carecido de un fundamento social y cultural de legitimación homogéneo y, por lo tanto, con escasa presencia de elementos democráticos.

Pero la crisis desdibuja los límites de separación entre las Constituciones nacionales y los Tratados comunitarios, favoreciendo una suerte de excepción político-económica en la que se sumen los Estados que han padecido con mayor severidad las sucesivas (des)calificaciones de las agencias de *rating*, quedando articulado entonces, el gobierno de la economía en Europa, a través de fórmulas competenciales híbridas, de coordinación abierta, gobernanza y predominio del *soft law*. Paradójicamente, esto no está suponiendo ninguna flexibilidad en la mecánica aplicación del principio de estabilidad presupuestaria, despolitización de la política monetaria e impulso de las llamadas reformas estructurales supervisadas desde el Consejo Europeo, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo.

En el capítulo tercero se repasa la primera fase del gobierno económico comunitario, que situaría el «mercado común» como principal objetivo del Tratado de Roma, y en la que se configuraron las relaciones constitucionales entre los Estados miembros, que se ocuparían de las políticas socioeconómicas, y la Unión Europea, que construiría el mercado. Después vendría la crisis macroeconómica de la década de los setenta del pasado siglo, que puso en cuestión ese reparto y el propio proceso de integración y la posterior ruptura de esa *Constitución Económica dualista* a partir del Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992) y, finalmente, el Tratado de Ámsterdam (1997), con el «corolario lógico (de) un proyecto de integración monetaria destinado a proporcionar estabilidad macroeconómica, a través de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros».

El sistema competencial de la Unión Europea en materia económica ha variado con la crisis que vivimos actualmente y, como se señala en la obra, los conceptos de coordinación, supervisión, orientación y definición, han cobrado un significado nuevo. Y así, lo que podría juzgarse como extralimitaciones competenciales comunitarias, sobre la base del sistema inicialmente configurado, resulta la tónica presente, yendo en detrimento de las potestades estatales.

El profesor MIGUEL BÁRCENA ilustra acerca de los tres niveles de intervención comunitaria sobre la materia económica: 1.º Las competencias exclusivas de la Unión Europea (unión aduanera, competencia, mercado interior, política monetaria, comercial y celebración de acuerdos internacionales) que conforman el núcleo duro de la Constitución Económica Europea; 2.º Las competencias compartidas o concurrentes que tienen también carácter normativo, y 3.º Las competencias de coordinación o no regulativas sobre las políticas sociales, económicas y de empleo.

Después se advierten las carencias del proceso de integración europea, respecto de los de federalización estatal, y se indica que la paradoja del modelo europeo es que «mientras la dimensión dis-

---

ciplinante de la dirección macroeconómica cuenta con un utillaje de lo más variado, los instrumentos de gobierno, que deberían permitir alcanzar los objetivos de las orientaciones de política económica a través de la fiscalidad, el sector público o el endeudamiento, son débiles cuando no inexistentes». Ello no hace sino potenciar la indeterminación institucional, «que no solo fomenta una actuación irresponsable del poder político en el marco de la constitución económica integrada, sino que cercena cualquier posibilidad de crecimiento debido a la insuficiencia de mecanismos de gobierno que desde la escala europea pudieran articular medidas más allá del cuidado del mercado y la estabilidad monetaria».

Ya en el capítulo quinto, se contraponen el modelo de gobierno de la economía en los Estados de bienestar y el de gobernanza económica supranacional efectuado en la Unión Europea. El primero «propició la racionalización parlamentaria y el reforzamiento de los ejecutivos con el objetivo de facilitar toda una serie de medios normativos para medir el rendimiento económico, controlar los flujos económicos en las fronteras, fijar los agregados macroeconómicos como la inflación, el empleo y el crecimiento como objetivos de la gestión económica, y crear la infraestructura para el desarrollo económico nacional». Para ello se sirvió del impulso presupuestario, las políticas fiscales, la expansión del sector público y la articulación de políticas monetarias y de endeudamiento.

La gobernanza surge como respuesta a los problemas de *governabilidad* y riesgos de crisis fiscal generalizada, consecuencia de la *estatalización de la sociedad*, proponiendo la reconstrucción de la teoría clásica del gobierno con fórmulas de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas provenientes del denominado *experimentalismo democrático*. Se impone ahora una redefinición de funciones estatales, maximizando los principios de eficacia, flexibilidad y especialización. La gobernanza, de tipo horizontal, debe «involucrar a todos aquellos intereses de los actores sociales, administrativos y empresariales, que dirigen y gestionan la sociedad y la economía. La función clave no es tanto la redistribución de recursos, como la regulación del riesgo social y político, lo que implica la formalización de un proceso decisorio dirigido a la solución de problemas y que debe de tener en cuenta la simbiosis entre los poderes públicos y los privados». En el ámbito europeo, la gobernanza cumple la función de *indirizzio politico* que ejercían antes las instituciones nacionales, solo que con importantes diferencias y habiendo conducido, el fortalecimiento de las instancias supranacionales, a una centralización de las decisiones que pone en tela de juicio los términos tradicionales de ejercicio del proceso democrático. La valoración de la *gobernanza sin gobierno*, como forma de gestionar el poder, resalta cómo se aflojan los lazos entre el Derecho y la imposición de su cumplimiento, acabando por diluir la responsabilidad política.

Se observan después los instrumentos de control jurídico y político para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica de la zona euro (política monetaria y Pacto de Estabilidad y Crecimiento) y de los medios de dirección de la política económica (Orientaciones Generales de Política Económica y Método Abierto de Coordinación).

Como señala el autor, la articulación de la política monetaria como una cooperación reforzada de los Estados miembros condujo a la primera fractura europea. Aquí se resalta también la posición institucional del Banco Central Europeo y las limitaciones marcadas en los Tratados comunitarios, subordinando su papel a la lucha contra la inflación.

Se estudia el proceso que llevó al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y se critica la filosofía inherente a esta fórmula de coordinación que, inspirándose en la teoría de los marcos fiscales, «bus-

---

ca una deliberada limitación de la soberanía parlamentaria en materia presupuestaria y responde a un presunto defecto de los sistemas democráticos: su espontánea inclinación, como resultado de la competencia por el voto, a gastar más de lo que ingresan e incurrir en déficits presupuestarios crónicos». También se objeta el papel decisivo, en un *círculo cerrado*, que desempeñan múltiples instituciones comunitarias (Comisión, Consejo, Eurogrupo...) y el olvido del Parlamento Europeo en relación con este instrumento, que está absorbiendo las competencias presupuestarias y fiscales de los Estados miembros y que tiene un impacto indudable también en la *Constitución territorial* en algunos casos (Bélgica, Italia, España).

La última parte del trabajo, antes de ofrecer unas sucintas conclusiones, pasa revista a las *mutaciones constitucionales* desencadenadas por la gestión que viene realizándose de la crisis financiera y a la reforma de la gobernanza económica europea, que se plasma en el aumento de control de los productos financieros, el endurecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su régimen sancionador, la constitucionalización de un fondo de rescate y la articulación de una nueva estrategia socioeconómica para el conjunto de los Estados miembros. Respondiendo a la misma filosofía está el «Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria» que debería llevar a un proceso de unificación material de las Constituciones nacionales para consagrar la «regla de oro» del equilibrio presupuestario, inédito en la historia de la Unión Europea y a pesar de que, como recuerda MIGUEL BÁRCENA, la economía se resista a ser administrada con simples reglas jurídicas.

*Miguel Ángel Martínez Lago*