

Recensiones

Markus K. Brunnermeier, Harold James y Jean-Pierre Landau, *El euro y la batalla de las ideas*, Deusto, 2017.

Los juristas coincidimos, más o menos, en que nuestro universo -la materia prima, por así decir- se compone de normas, que son textos escritos y de alcance (en principio) general. Los Códigos, las Constituciones y los Tratados internacionales serían los arquetipos: todo lo que compone el objeto de los planes de estudios de las Facultades de Derecho. Pero luego viene el roce con la realidad, que puede ser muy brusco: la hora de aplicar esos diseños a la vida, lo que se llama la casuística, para lo cual los textos tienen que ser interpretados. En el alcance de esa tarea deja de haber la menor unanimidad. Unos (los ortodoxos, por así decir, o lo que en el mundo del toro se llamarían los puristas) parten de la idea (que en muchas ocasiones, por considerarla obvia, ni tan siquiera entienden necesario comenzar por exponer) de que esa labor intelectual, de la que los protagonistas son los jueces, es más o menos automática, de suerte que siempre o casi siempre conduce a un resultado único y por tanto predecible, de manera que los abogados de las partes -los que vociferan en favor de los alegatos de unos u otros contendientes- no son sino meros colaboradores que se limitarían a *filtrar* el material a considerar. Pero hay otros dentro del gremio de los juristas que han denunciado que ese esquema, así de bonito que pueda parecer, es una falacia, porque, guste o no, no responde a lo que de hecho sucede. Los textos, aun si se antojan omniscientes (es decir, si su autor ha contemplado todas las hipótesis posibles), dejan siempre un margen de apreciación por el que se introduce la ideología y el subjetivismo -y el espíritu de cada pueblo, en el sentido de Savigny-, de suerte que puede haber dos o más soluciones igualmente correctas conforme al sistema de fuentes establecido, con la consecuencia de no ser vaticinable el resultado. Más aún, cabría pensar, llevando la heterodoxia hasta el grado de la apostasía, que el mecanismo intelectual de aplicación de las normas no sólo es el verdaderamente creador sino que, lejos de constituir un acto de razón, lo sería de voluntad. Voluntad, además, del juez -un individuo-, no de representación popular alguna.

En el Derecho Administrativo español, de cuya calidad intelectual podemos estar muy orgullosos, esas dos posiciones tienen nombres propios: el inolvidado Eduardo García de Enterría, fallecido en 2013, para el primer planteamiento y el siempre joven Alejandro Nieto para la segunda (para entendernos, el Thibaut y el Savigny, respectivamente, de nuestro país y nuestra época). El resto nos movemos, de manera más o menos explícita y sincera, entre ambas aguas, aun cuando probablemente la última manera de ver las cosas vaya ganando amigos (con disimulo, eso sí) conforme pasa el tiempo.

Siendo así las cosas con carácter general, no hará falta subrayar que, si sucede que las normas a considerar son precisamente las que regulan la economía, el abanico de posibilidades interpretativas se amplía de manera exponencial, porque hay que abrirse a esa otra ciencia, en la que existe también una poderosa tradición, a partir de Adam Smith hace casi 250 años, de debate intelectual. Y, por supuesto, con una carga ideológica muy señalada.

Y, dado que para explicar la vida el símil botánico a manejar no es el árbol -con un tronco único y unas ramas cada vez más alejadas unas de otras-, sino la enredadera, porque todo se entrecruza una y mil veces, sucede además que las normas que versan sobre economía suelen expresarse en términos poco manejables para nosotros. A veces, las cuestiones esenciales pura y simplemente las omiten. En otras ocasiones, emplean conceptos jurídicos con muchísima indeterminación. Y, en fin, y sobre todo, sucede que, aunque no faltan prescripciones para los escenarios de crisis, cuando estos acaban llegando lo hacen con unos modos, o con una intensidad, o con ambas cosas, que dejan en mantillas lo que estaba establecido. Puede valer el ejemplo español de la Ley concursal española de 2003, pensada para la caída de una concreta empresa en un contexto de bonanza, pero carente de soluciones cuando lo que se viene abajo con estrépito es todo un país.

Las disposiciones sobre la Unión Monetaria del Tratado de Maastricht de 1992 (hoy, Arts. 120 a 133 del TFUE) acumulan todas esas características. Para empezar, y aun declarándose que las políticas económicas de los Estados miembros constituyen “una cuestión de interés común”, de la regulación de los sistemas financieros (el crédito y la banca, para decirlo con las palabras de nuestra Constitución en el lacónico Art. 149.1.11) pura y simplemente se desentienden, quizá no tanto por descuido de su autor sino porque estaba convencido, tratándose de actividades privadas, de la suficiencia del funcionamiento de los mercados y, llegadas las vacas flacas, su ilimitada capacidad de autocorrección.

En cuanto a las Haciendas Públicas, la clave de todo estuvo en el Art. 125, la cláusula -en teoría- que prohibía la confusión de responsabilidades y en particular las transferencias entre ricos y pobres, llámense rescates (una palabra que en 1992 no se conocía) o no. Por el apartado 1, inciso primero, “la Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros”, salvo el supuesto marginal de “garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos”. Y el mismo principio de imputación individualizada de responsabilidades se proclama en el inciso segundo acerca de las relaciones horizontales, es decir, de unos Estados miembros frente a las deudas de los otros. Que cada palo aguante su vela.

Luego estaba, sí, y siempre dentro de la materia hacendística, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con sus conocidos límites del 3 por ciento para el déficit público anual y el 60 para la deuda acumulada. Pero, como hoy bien sabemos, con muy escasa fuerza normativa real.

Siendo todo eso tan precario, lo cierto es que, hasta 2008, funcionó de manera más o menos aceptable. El problema vino cuando, como consecuencia de la crisis americana, lo que acabó llegando a Europa (sobre todo, a los países llamados periféricos, con Grecia como avanzadilla) fue algo que, por su virulencia y su capacidad destructiva, no hubiera podido describir ni el mismísimo San Juan Evangelista. Durante los diez años transcurridos desde entonces, la Unión Europea ha tenido que lidiar con el problema, dando lugar finalmente a un diseño normativo (e institucional, con el BCE a la cabeza) que, así merezca una u otra opinión, no se parece en nada al de 1992. Pero sólo después de profundísimos debates, en los que se ha puesto de relieve con crudeza que la Unión Monetaria fallaba por la base: no ya es que los Gobiernos veían las cosas de manera distinta según que fuesen acreedores o deudores, sino que eran las mentalidades de las poblaciones las que estaban alejadísimas. Hace más de 100 años que Max Weber, en su libro “La ética protestante y el espíritu del capitalismo”, explicó que era la ideología (en última instancia, la religión) la que determinaba la economía y no a la inversa. Lo sucedido en Europa en la última década, con las famosas declaraciones de Draghi en Londres el 26 de julio de 2012 -“haré lo necesario para salvar el Euro y será suficiente”- en el centro de todo, muestra que la frontera intelectual del Concilio de Trento sigue en pie: a su lado, el muro de Berlín, pese a lo terrorífico de su apariencia, era de papel y podía caer de un soplido. Las barreras mentales, pese a su carácter invisible, acaban siendo mucho más difíciles de desmoronar. Como si fueran los “trazos de la canción” de los grupos indígenas de Australia.

Al lado de eso, los textos normativos, aunque se encuentren escritos en piedra, no sólo se doblan (como los juncos), sino que incluso se quiebran (como el cristal): lo enseña la experiencia.

El libro que da pie a estas líneas se dedica precisamente, como su nombre indica, a exponer esos debates. Se publicó en original en inglés, en Princeton, en 2016 con el título muy expresivo de “The Euro and the Battle of Ideas”, del que la versión española de 2017 constituye traducción literal. Sus autores son un alemán, aunque trabajando en Estados Unidos, Markus Konrad Brunnermeier; un inglés, con vida actual también en América, Harold James; y, en fin, un francés, con experiencia en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Jean-Pierre Landau. Los tres son académicos -estudiosos, en suma- y además han tenido, en uno u otro grado, una actividad por así decir práctica. La combinación ideal.

Luego de una Introducción (donde, por supuesto, no falta la mención a Max Weber y, tirando para más arriba, a Kant), el libro consta de seis partes, a saber:

- Primera, “Los cambios de poder y las diferencias entre Alemania y Francia” (páginas 31-126). Es donde se sientan por así decir las bases conceptuales de todo lo que ha de venir después. Particular interés tiene la exposición de “Las raíces históricas de las diferencias germano-francesas”, que, a juicio de los autores, se manifiestan en cuatro puntos: a) El federalismo frente al centralismo, lo que significa mayor necesidad de reglas y más disposición a cumplirlas; b) El *Mittelstand* empresarial frente a los campeones nacionales; c) Los sindicatos colaborativos frente a los confrontacionales; y d) Las experiencias históricas de inflación.

- Segunda, “La estabilidad monetaria y fiscal: el fantasma de Maastricht” (páginas 127-226). Consiste en exponer el contenido de las disposiciones positivas y en particular la cláusula de prohibición de rescates, como expresión de la idea (alemana) de que la responsabilidad ha de primar sobre la solidaridad si no se quiere caer en el odioso “riesgo moral”. Pero el desarrollo de la crisis obligó a revisar y flexibilizar los planteamientos iniciales, al menos desde dos perspectivas: a) si los problemas de los Estados deudores eran de solvencia o de liquidez; y b) el orden secuencial de los dos remedios posibles, la austeridad y los estímulos: si sanear para crecer (visión de Berlín) o, por el contrario, crecer para sanear (tesis de París). Son casi cien páginas donde se exponen con todo detalle los debates habidos, en los que, vistas las cosas a posteriori y con la deformación de las anteojeras de un jurista, se llegó a una solución de compromiso: desde luego, la tesis germánica de la observancia estricta y ciega de las reglas escritas se vio en seguida sobrepasada por la avalancha de acontecimientos, porque los hechos -las malas noticias, para decirlo con crudeza- tienen, como bien expuso otro teutón, el maestro Jellinek, una fuerza normativa que acaba mostrándose tan inexorable como las leyes de la física. Pero también resulta cierto que, aunque fuese “ex post”, resultaba indispensable restablecer la autoridad de los textos legales, bien que sólo después de su modificación para adaptarlos. En ese contexto jugó un papel singularísimo el Pacto fiscal europeo, formalmente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 de los 27 (entonces, porque Croacia no se incorporó hasta 2013) Estados miembros.

- Tercera, “La estabilidad financiera: el hijastro de Maastricht” (páginas 229-336, o sea, de nuevo aproximadamente cien). Se trata de explicar, en resumidas cuentas, cómo de porosos son los Tesoros Públicos y los sistemas financieros, de suerte que los contagios recíprocos resultan inevitables e inmediatos, con la consecuencia de tenerse que regular también y paralelamente la segunda de las materias aunque los autores de Maastricht en el remoto 1992 (cuando el contexto era otro, en el sentido de

que las cosas estaban menos interrelacionadas) no lo consideraran. El resultado del nuevo orden fue, por supuesto, la Unión Bancaria, acordada al máximo nivel en julio de 2012 (un verano verdaderamente aprovechado, porque estábamos en lo peor de todo) y pensando en la mala experiencia de las Cajas de Ahorro españolas, singularmente aquellas con mayor influencia política en su gestión (recuérdese que la avidez de la partitocracia no se detuvo ante barrera alguna, ni tan siquiera las estéticas) y con más intensa presencia en el mundo del ladrillo durante la época de la burbuja.

- Cuarta, “Las perspectivas de los demás” (páginas 339-final). Hay, para empezar, un apartado específico dedicado a Italia, que se analiza como una especie de Europa en miniatura, al darse en la península transalpina los rasgos del continente: el Norte laborioso y el Sur holgazán, dicho pintando con brocha gorda.

Lo que viene a continuación es un interesantísimo estudio sobre “la economía anglo-estadounidense y las perspectivas globales”, con referencias específicas a los dos países de habla inglesa y también a China y Rusia. La Unión Europea, incluso con el Reino Unido dentro, es sólo una región dentro del mundo globalizado -y no digamos el eje francoalemán- y una región además cada vez más encogida. Y, como es notorio, sucede que en los debates sobre el Euro no han estado ausentes los economistas norteamericanos, con el Premio Nobel Stiglitz a la cabeza. Todo eso requería que los autores se detuvieran en ello y en efecto lo han hecho.

Y, en la misma línea de no dejar nada al margen, vienen análisis monográficos de las dos instituciones clave durante la crisis, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo.

En fin, y después de más de 500 páginas, el libro tiene una conclusión cuyo título pone de relieve que, en efecto, no todo se explica por la contraposición (ideológica y de poder) entre Francia y Alemania: “¿Blanco o negro o veintiocho tonos de gris?”. La pregunta tiene mucho de retórica y la solución -utópica- nos la podemos imaginar. Al hilo del famoso “Informe de los cinco Presidentes” de 22 de julio de 2017, que reconocía el carácter incompleto de la integración, los autores, con un punto no pequeño de resignación, afirman que “nuestra respuesta al problema europeo sería tener una unión de ideas económicas”. Casi nada. Pero es la pura verdad.

No hará falta volver a lo dicho al inicio sobre los juristas y nuestras maneras de pensar. Lo cierto es que, cuando uno lee este libro (y aunque quizá no aprenda nada sustancialmente nuevo, porque lo que en él se relata es lo que hemos venido leyendo en los medios de comunicación a diario desde hace diez años), se encuentra con argumentos reforzados para relativizar el positivismo legalista como método. Ciertamente que en la regulación de la Unión Monetaria europea concurren circunstancias muy singulares, porque lo extenso del espacio físico concernido (y lo distinto de las mentalidades de la gente) coexiste con lo poco o nada intenso, aún hoy, de muchas de las disposi-

ciones, con la consecuencia de que los márgenes interpretativos se expanden más y más. Mucha extensión geográfica y poca intensidad normativa: la tormenta perfecta.

La conclusión de las conclusiones sería, siempre a los ojos de alguien de nuestro gremio, que tenemos mucho trabajo por delante para adaptar nuestro orden de conceptos al espíritu de los tiempos que corren: para modernizarnos, en suma. ¿Para cuando, por ejemplo, un estudio a fondo de la real naturaleza de los “Memorándums de entendimiento” (en teoría, mero *soft law*) que han acompañado a los rescates -entre ellos, el que pidió y obtuvo España en el verano de 2012, aunque su ámbito no fuera universal- y en donde se contiene la famosa -y nada amable- “condicionalidad”? ¿De verdad estamos ante un derecho meramente *suave*, esto es, cuyo incumplimiento -si acaso fuere de hecho posible, porque los mercados de deuda pública no sueltan la correa ni un instante- no tiene consecuencias? ¿En qué ha venido a parar la soberanía cuando, como nos sucede a nosotros, se tiene la condición de deudor y, además, sin disponer del poder de emitir billetes o acuñar monedas? ¿Le queda a los Gobiernos algo más -palabrería de lujo al margen, por muchos pulmones que se exhiban en los mítines de partido- que surfear como se pueda sobre los ciclos económicos?

Eso, visto desde la perspectiva de la piel de toro. Si por el contrario vamos mentalmente más allá de los Pirineos y de los Alpes y nos colocamos en las cabezas de nuestros colegas alemanes, habría que recomendarles que recordaran que, aparte de los creyentes en las normas más secas en su versión de mayor rigidez, que son los dominantes, allí también se criaron y se expresaron los dos pensadores que hemos citado, un Savigny (con su idea de que el derecho no es sino un producto de una sociedad y de las mentalidades de esa sociedad) y, más cerca en el tiempo, a un Jellinek: lo fáctico (y las ideologías forman parte de ello, como también, por supuesto, las relaciones económicas entre acreedor y deudor) tiene, se quiera reconocer o no, una fuerza normativa descomunal, la de un auténtico tsunami. Lo que en derecho precisamente se llama -el fenómeno no es desconocido para los propios autores de las normas- una fuerza mayor.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz
 Catedrático de Derecho Administrativo.
 Universidad Politécnica de Madrid