



COLECCIÓN PARANINFO  
PRIMA LECTIO



STVDIVM  
GENERALE  
CAESARAV-  
GVSTANAE  
CIVITATIS



EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA

# EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Antonio Embid Irujo



STVDIVM  
GENERALE  
CAESARAV-  
GVSTANAE  
CIVITATIS

  
Prensas Universitarias de Zaragoza





# EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA



EL DERECHO  
DE LA CRISIS ECONÓMICA

Antonio Embid Irujo



Prensas Universitarias de Zaragoza

- © Antonio Embid Irujo  
© De la presente edición, Prensas Universitarias de Zaragoza  
1.ª edición, 2009

Prensas Universitarias de Zaragoza  
Edificio de Ciencias Geológicas  
c/ Pedro Cerbuna, 12 • 50009 Zaragoza, España  
Tel.: 976 761 330. Fax: 976 761 063  
puz@unizar.es <http://puz.unizar.es>

Impreso en España  
Imprime: INO Reproducciones  
ISBN: 978-84-92774-31-9  
Depósito legal: Z-3333-2009

Una obra de arte que tenga realmente «plenitud» no será nunca superada, no envejecerá nunca. El individuo podrá valorar personalmente de manera distinta su significación para él, pero nunca podrá decir nadie de una obra que tenga realmente «plenitud» que ha sido «superada» por otra que tenga también «Erfüllung». Cada uno de nosotros, por el contrario, sabe que lo que ha trabajado estará anticuado en diez, veinte o cincuenta años. Este es nuestro destino, este el sentido del trabajo científico, al cual está sometido y entregado de un modo muy específico en relación con todos los demás elementos de la civilización (*Kultur*), para los que también vale ese sentido: todo «logro acabado» de la ciencia significa nuevas «cuestiones» y tiene voluntad de quedarse anticuado y de ser «superado». Con esta situación tiene que contar quien quiera servir a la ciencia. Es cierto que los trabajos científicos pueden conservar su importancia como «productos alimenticios de lujo» por su calidad artística, o como medios para el aprendizaje del trabajo. Pero hay que repetir que ser superados científicamente no es solo el destino de todos nosotros sino la meta de todos nosotros.

Max Weber, «La ciencia como profesión», en *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992.





## RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

BCE .....	Banco Central Europeo.
BOCG-CD .....	<i>Boletín Oficial de las Cortes Generales</i> . Congreso de los Diputados.
BOE .....	Boletín Oficial del Estado.
CCAA .....	Comunidades Autónomas.
CE .....	Constitución Española.
DSCD .....	<i>Diario de Sesiones</i> . Congreso de los Diputados.
EA .....	Estatuto de Autonomía de Andalucía.
EAr .....	Estatuto de Autonomía de Aragón.
EC .....	Estatuto de Autonomía de Cataluña.
F. j. ....	Fundamento Jurídico.
FEMP .....	Federación Española de Municipios y Provincias.
FMI .....	Fondo Monetario Internacional.
FROB .....	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
FUNCAS .....	Fundación de las Cajas de Ahorros.
IPREM .....	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.
LDIEC .....	Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.
OCDE .....	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC .....	Organización Mundial del Comercio.
RAP .....	<i>Revista de Administración Pública</i> .
RTDP .....	<i>Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico</i> .
SEC .....	Securities and Exchange Commission.
STC .....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TC .....	Tribunal Constitucional.
TCE .....	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.
TDI .....	Televisión Digital Terrestre.
TUE .....	Tratado de la Unión Europea.
ZRP .....	Zeitschrift für Rechtspolitik.



I  
INTRODUCCIÓN GENERAL.  
EL ORIGEN DE LA CRISIS ECONÓMICA  
EN EL ÁMBITO FINANCIERO.  
LAS CONSECUENCIAS Y LAS CIFRAS.  
LA SINGULARIDAD DE ESTA CRISIS ECONÓMICA

Cuando el Rector de la Universidad de Zaragoza, D. Manuel López Pérez, me propuso que pronunciara la lección inaugural del curso académico 2009-2010, además de expresarle mi agradecimiento más sincero por el honroso encargo que me dirigía, no tuve ninguna duda en cuál debía ser su objeto. Quería comunicar a los alumnos, a los compañeros de claustro, a las autoridades y ciudadanos asistentes al acto, mi reflexión y juicio de profesor de Derecho con treinta y cinco años de antigüedad en estas aulas, sobre los aspectos jurídicos que presenta una crisis económica con más de un año de recorrido en España y dos en los Estados Unidos de Norteamérica<sup>1</sup>. Y

---

1 Llevé a cabo con anterioridad parciales aproximaciones al objeto de este trabajo con motivo de mis intervenciones en los actos de entrega de los doctorados honoris causa que las Universidades argentinas Nacional de Cuyo (noviembre de 2008) y de Mendoza (abril de 2009), acordaron otorgarme. Aprovecho para agradecer la ayuda que para esta ocasión me han prestado el profesor titular de Derecho Administrativo D. Eloy Colom, la profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza D.<sup>a</sup> María Martínez, el oficial mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza D. Jesús Colás y el profesor de Derecho Público de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina), D. Liber Martín, suministrándome valiosa información.

ello, entre otras razones, por los rasgos jurídicos singulares que una crisis también singular como es la que se está viviendo en la actualidad, lleva consigo.

Es claro que se trata de una lección con riesgos evidentes para el profesor que la pronuncia, pues en sentido contrario a los temas tradicionales y consolidados en el conocimiento y tratamiento científico que suelen ser elegidos para estas ocasiones, el objeto de mi exposición se relaciona con una realidad no acabada, susceptible, por lo tanto, de presentar todavía muchos desarrollos y matices en lo que se adivina como una larga, todavía, prolongación de la actual situación; por ello, el juicio sobre determinadas características de la crisis y el valor de su tratamiento normativo, podrá variar cuando se tenga una mayor perspectiva temporal. Y los riesgos se incrementan si se tiene en cuenta que se trata de una lección en la que, además e inevitablemente, las opiniones jurídicas sonarán con una música de fondo tiznada de acordes escritos con trazos políticos, en tanto que los hechos sobre los que se reflexiona, su enfoque jurídico y su valoración, sobre todo, son susceptibles de una lectura eminentemente política<sup>2</sup>, lo que ocasiona un incremento de la posibilidad de merecer reproches de aquellos que a su

---

2 En un sentido semejante del necesario enmarque de las opiniones sobre la crisis en un contexto político, me parecen muy esclarecedoras estas palabras de P. Krugman: «Este es un libro sobre economía; pero la economía inevitablemente tiene lugar en un contexto político, y uno no puede entender el mundo tal y como se presentaba hace unos años sin tener en cuenta el hecho político fundamental de los años noventa: el hundimiento del socialismo, no sólo como ideología dominante, sino como idea con capacidad de mover las mentes de los hombres». Cfr. *El retorno de la depresión y la crisis actual*, Barcelona, Crítica, 2009, p. 14. La misma idea en A. Baños Boncompain, *La economía no existe. Un libelo contra la econocracia*, Barcelona, Los Libros del Lince, 2009, p. 51.

opinión disidente sumen la estrechez de miras que siempre anda unida a la intolerancia sobre la opinión ajena. Pero un trabajo con utilidad y compromiso evidente, pues creo que la sociedad necesita de amplios y plurales procesos de reflexión sobre un acontecimiento que es sustancialmente distinto de las otras crisis económicas que durante el «corto» siglo XX y primeros años del XXI hemos podido contemplar o saber de ellas<sup>3</sup>.

Una situación de crisis que, a la luz de los conocimientos de que hoy disponemos, tiene sus momentos originales en el verano de 2007. Efectivamente, el 18 de julio de 2007, el banco de inversión de Estados Unidos, Bear Stearns, anuncia la quiebra de tres *hedge funds* por las pérdidas en las hipotecas *subprime* y el fenómeno se traslada muy pronto a Europa, pues el 7 de agosto de 2007, el banco francés BNP Paribas suspende la retirada de dinero de tres de sus fondos y solo dos días después se produce una intervención de la Reserva Federal y del Banco Central Europeo (BCE) con 200 000 millones de dólares expresando el BCE el 10 de agosto de 2007 que estaríamos ante «una crisis sin precedentes, desconocida en la reciente historia económica».

Y esos son, en su conjunto, el punto de partida que señala el origen de otros muchos acontecimientos que se desarrollan, sobre todo, en el ámbito financiero. Así, la nacionalización del Banco Northern Rock en Gran Bretaña y la toma importante por el Gobierno inglés de capital de otros bancos (Royal Bank of Scotland, HSBO), la compra por JPMorgan del banco estadounidense de

---

3 Me uno con esa referencia a la cortedad del siglo XX a la opinión de quienes lo hacen comenzar con la Primera Guerra Mundial y la instauración paralela de un régimen socialista en lo que devendrá la Unión Soviética, y lo ven concluso en el otoño de 1989, cuando se derriba el Muro de Berlín.

inversión Bear Stearns a principios de 2008, la nacionalización de la banca islandesa, los graves problemas con Fortis en Bélgica y, quizás, lo más singular de todo, la quiebra del banco de inversión Lehman and Brothers el 15 de septiembre de 2008, al que se le niegan las ayudas que hubieran podido evitar tal hecho<sup>4</sup>. A ello sigue la nacionalización de la aseguradora AIG, la práctica nacionalización de otros bancos en el Reino Unido y en Alemania (Commerz Bank, Hypo...); y ello por hablar solo de acontecimientos notables y sin tratar aquí de realizar una historia pormenorizada que puede seguirse con provecho en otros muchos textos<sup>5</sup>.

---

4 Podría pensarse, entonces, que esta quiebra consentida nos situaría ante una muestra de liberalismo económico en estado puro, de dejar a las fuerzas del mercado que conduzcan la situación allí donde el mercado libremente la lleve. Puede ser si supusiéramos que en alguna ocasión ha existido un mercado con absoluta desregulación o intervención pública, lo que no es cierto. Gráficamente dice Baños Boncompain que «nunca ha existido el libre mercado, ni un día; qué digo un día, ni siquiera un cuarto de hora en toda la historia, ya que todo mercado siempre ha estado regulado por leyes ajenas que no son las que podría generar de forma autónoma», *cf.* *La economía no existe...*, cit., p. 197. En todo caso esto constituye un hecho aislado que no volvió a repetirse en los Estados Unidos ni en ningún otro país. Parece claro que de la misma manera que es posible pensar en la quiebra de una compañía puramente industrial (el ejemplo paradigmático es el de la quiebra, controlada eso sí, de General Motors en los Estados Unidos, con la entrada de los Gobiernos de Estados Unidos y Canadá en una porción importantísima del capital social de la nueva compañía, hecho que ha tenido lugar en julio de 2009), esto no sucede con las instituciones financieras, pues la capacidad de crear pánico contagioso que tal suceso tendría, es evitado por los Gobiernos sea cual sea su signo ideológico.

5 *Cfr.* los datos que proporciona P. Krugman, *El retorno...*, cit., pp. 176 y ss. También A. Recarte, *El Informe Recarte 2009. La economía española y la crisis internacional*, 4.<sup>a</sup> ed., Madrid, La esfera de los libros, 2009, pp. 69 y ss.; muy recomendable el trabajo de G. Bel y A. Estruch Manjón, «Crisis financiera y regulación. Tentación, peca-

Las anteriores líneas transmiten la idea de una crisis económica de signo fundamentalmente financiero y ello es lo que a todas luces parece ser la característica más clara en este momento, sin que pueda ser desconocido que en el origen de esta crisis financiera se encuentran también los excesos de una actividad inmobiliaria desmedida y apoyada (aquí la vuelta a los orígenes conceptuales de la crisis) por una concesión de créditos hipotecarios sin respeto a las tradicionales prácticas de prudencia en el otorgamiento de créditos y de sujeción de los riesgos del prestamista a unas pautas que, para los bancos, se expresan en las Normas de Basilea<sup>6</sup>. Todo ello relacionado con una relajada vigilancia por parte de la Securities and Exchange Commission (SEC) norteamericana a la actividad prestamista de determinadas instituciones que no responden al concepto de banco comercial y de la actuación muy generalizada de titulización de los créditos hipotecarios que, agrupándolos en «paquetes» de muy distinto signo, eran ofrecidos a un amplio mercado de compra de activos en un contexto de abundancia de dinero, de tipos de interés a la baja y de búsqueda por los inversores privados de oportunidades de negocio fuera de todo entorno de prudencia. Esta generación y compraventa de activos (algunos, por su baja calidad serán llamados «tóxicos») inunda los depósitos de bancos, fondos de inversión, cajas de ahorros y múltiples instituciones financieras de medio mundo que, a su vez, los ofrecen indiscriminadamente y sin mucha información a sus clientes, dando lugar a una de las características singulares de esta crisis que estamos viviendo: su carácter prácticamente global.

---

do, penitencia y propósito de enmienda», en las pp. 50 y ss. de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 4 (2009). Últimamente <http://www.cotizalia.com/cache/2009/08/10/noticias>

<sup>6</sup> Cfr. las referencias de Bel y Estruch, *op. cit.*, p. 51.



A estas manifestaciones inmobiliaria y financiera, se unirá la peculiaridad de una industria del automóvil norteamericana, claramente inadecuada en su estructura y prestaciones a las demandas sociales y a las exigencias económicas actuales. Este hecho determinará tratamientos específicos del problema en los Estados Unidos —que parece haber concluido su actividad de reconversión con la quiebra controlada de General Motors—, y también en aquellos lugares a donde se extiende la influencia del antiguo gigante norteamericano, Alemania y España singularmente, no habiéndose aclarado todavía el futuro panorama para estos países cuando se concluye este trabajo.

La mención a España nos facilita el enlace lógico con la necesidad de expresar la opinión en torno al nacimiento de la crisis en nuestro país. Al margen de algunas referencias anteriores originadas sobre todo en el ámbito de la disputa política que tiene lugar con motivo de las elecciones generales de marzo de 2008, no es hasta el final del verano de 2008 cuando tiene lugar la oficialización del comienzo de la crisis económica. Más adelante se expresarán, desde el punto de vista normativo, los resultados de la difusión generalizada de la creencia de que el país se encuentra en situación de crisis, a lo que cooperará decididamente —al margen de los datos propios— la contemplación de las distintas catástrofes financieras antes mencionadas que tienen lugar en otros países en septiembre y octubre de 2008. El resultado es el de bajadas espectaculares de las bolsas, paralización del mercado inmobiliario, colapso de la actividad crediticia y de los intercambios financieros entre los bancos. En general, se da una sensación de desconcierto extraordinario ante una situación que casi nadie comprende adecuadamente o, al menos, no acierta a explicar y mucho menos a reaccionar frente a la misma en sus fases iniciales.

A partir de ese momento los acontecimientos han sido muy numerosos sin que deba convertir este punto introductorio en una suerte de crónica luctuosa de sucesos. En todo caso sí que parece conveniente ofrecer otra de las características de esta crisis que solo comienza a cambiar tímidamente en medio del verano de 2009: cada previsión de organismos oficiales u oficiosos (FMI, Comisión Europea, Banco de España, OCDE, FUNCAS...) que se sucede agrava las cifras ya de por sí negativas, ofrecidas en la anterior valoración de futuros posibles. Así, el FMI pronostica en julio de 2009 para España una caída del 4% en el PIB en 2009 (en su previsión de abril había dicho un 1%) y para 2010 de un 0,8% (en su previsión de abril había dicho un 0,1%). Para el conjunto de países avanzados señala un retroceso de un 3,8% (0% anteriormente) y una subida del 0,6% para 2010 (igual que en su aportación anterior). Y para la zona euro prevé una caída del 4,8% para 2009 (en abril había dicho el 0,6%) y para 2010 una caída del 0,3% (en abril había previsto una subida del 0,1%)<sup>7</sup>. Solo las previsiones de FUNCAS hechas públicas el 13 de julio de 2009, suponen una cierta lectura positiva, pues aun siguiendo en cifras negativas, estas son ligerísimamente mejores que en su anterior pronóstico<sup>8</sup>.

---

7 La información en *El País* de 9 de julio de 2009. *Vid.* las cifras que ofrece A. Recarte, en *El Informe Recarte...*, *op. cit.*, pp. 155 y ss. Por otra parte, las cifras macro ofrecidas deben conjugarse con las más terribles que proceden de otras instituciones. Así, en el informe de junio de 2009 de la FAO se indica que se ha incrementado en cien millones el número de personas que sufren desnutrición en el mundo, habiéndose llegado a mil millones como consecuencia de la crisis económica.

8 Durante el resto del mes de julio y los inicios de agosto, que es el tiempo en que se concluye este trabajo, han seguido apareciendo noticias de corte menos pesimista aunque las cifras del paro —al

Decía que es una crisis distinta a las anteriores por su carácter global<sup>9</sup>, lo que, para mí, es el elemento distintivo más importante; pero también su signo diferencial radica en las manifestaciones simultáneas de la crisis en variados sectores como el financiero, el inmobiliario y el automovilístico, lo que es una característica que la diferencia de acontecimientos semejantes anteriores, mucho más marcados por la unidireccionalidad<sup>10</sup>; igualmente, por las rápidas reacciones habidas en el plano de la acción de los Gobiernos una vez pasada la fase de desconcierto inicial<sup>11</sup>.

Un acontecimiento singular en este ámbito lo constituye la aparición el 6 de julio de 2009 de una encíclica del Papa, titulada *Caridad en la verdad*, con un contenido en cierta parte vinculado con la tradicional doctrina

---

menos en España— siguen siendo tan sorprendentemente altas, que puede ponerse en duda que la crisis económica haya tocado suelo, como se escucha con relativa frecuencia últimamente.

9 Lo que no significa, sin embargo, que en todos los países se hayan manifestado los efectos de la crisis de la misma forma o que, incluso, se pueda hablar de manifestación. Es advertible, así, que países como China, India o Brasil, continúan con incrementos en su PIB (el caso de China es el más sorprendente, porque a finales de julio de 2009 los medios informan de un crecimiento del 8% de su PIB, en un contexto en el que la actividad de otras economías, entre ellas la española, se está reduciendo en torno al 4%) y que en otros países (Argentina y algún otro país latinoamericano) su situación de crisis permanente hace que no pueda separarse de las manifestaciones de la crisis que estoy describiendo en el texto.

10 Como sucedió en el comienzo de la década del 2000 con la crisis de las punto.com, limitada a esas empresas.

11 Aun cuando esta reacción no haya comenzado a producir efectos positivos hasta los muy débiles de mitad del verano de 2009. *Cfr.* P. Krugman, *op. cit.*, que razona sobre la «pérdida de eficacia de la política» (p. 191) lo que ocasiona que sin estar para él todavía en el ámbito de la depresión, nos movamos, sin embargo, en «el reino de la economía de la depresión» (p. 191).

social de la Iglesia pero novedoso en captar los rasgos de globalización que señalaba y demandar una «autoridad política mundial» para gestionar la economía global, así como una mayor regulación gubernamental de las economías sociales. Dicha autoridad, dice el Papa, tendría que estar «regulada por la ley» y «necesitaría estar universalmente reconocida y revestida con el poder efectivo para garantizar la seguridad de todos, el respeto por la justicia y por los derechos»<sup>12</sup>.

---

12 Lo que se recoge en el texto lo leo en distintos medios de comunicación en los días siguientes a la aparición de la encíclica.



## II

### LA AMPLIA LITERATURA ECONÓMICA APARECIDA Y LA NECESIDAD INELUDIBLE DE UN TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Obviamente la mayor parte de la literatura sobre la crisis aparecida hasta el momento, tiene un contenido económico y procede de economistas. Serían incontables las citas que podrían llevarse a cabo de libros y artículos publicados en revistas profesionales<sup>13</sup> así como en la prensa diaria (incluyendo los de varios premios Nobel de Economía), lo que es muestra de una decidida voluntad de sus autores de «vulgarizar» el

---

13 En modo alguno pretendo llevar a cabo citas exhaustivas pues, aunque solo utilizara el idioma castellano, ello sería una tarea imposible de realizar. A los libros ya citados hasta el momento, añado ahora por sus características especiales el de S. Niño Becerra, *El crash del 2010. Toda la verdad sobre la crisis*, 9.<sup>a</sup> reimpresión, Barcelona, Los Libros del Lince, 2009, cuyo título ya proporciona bien claramente la tesis general acerca de que solo estamos en los prolegómenos de una crisis que debe manifestarse propiamente al año que viene, y el de I. Ramonet, *La crisis del siglo. El fin de una era del capitalismo financiero*, Barcelona, Icaria editorial, 2009, cuyo título también transmite algo distinto a las anteriores citas: la crisis es de un sistema, el capitalista, y, por lo tanto, el actual fenómeno trasciende su propio significado de un elemento comprensible en términos temporales. Un punto especial hay que dedicar al *best seller* de L. Abadía, *La crisis ninja y otros misterios*, Madrid, Espasa-Calpe, 2008. En todos los casos se trata de publicaciones que tienen un amplísimo público lector, lo que se desprende de sus múltiples ediciones.

conocimiento científico que se les supone pero, igualmente, del amplísimo público que tiene este tipo de literatura.

En el plano del Derecho, por el contrario, los estudios aún no han comenzado a manifestarse significativamente. Obviamente hay que señalar con toda justicia el comentario temprano realizado por Muñoz Machado en el tomo primero de su auténticamente relevante por tantas cosas *Derecho de la regulación económica* y en cuya rúbrica y a modo de interrogación, se pregunta el autor si esta crisis económica supone el retorno al Estado gestor<sup>14</sup>. Al margen de esta aportación, no conozco hasta ahora la publicación en España de un estudio específico con perspectiva jurídica.

Y, sin embargo, tal tratamiento es auténticamente necesario por el carácter jurídico (ahora en el sentido de normativo) con el que en España y en otros países se ha planteado la adopción de medidas para reaccionar, superando, la situación de crisis. Más adelante me referiré a las múltiples normas aprobadas tanto en el ámbito del Estado como en el de las CCAA. Con carácter creciente, además, según la crisis económica se va acentuando y los datos muestran la necesidad de acciones de los Gobiernos más firmes que las anteriores.

---

14 Creo, sin la más mínima duda, que la aparición de la colección de libros *Derecho de la regulación económica* dirigida por S. Muñoz Machado es un acontecimiento de los que dejarán huella en el ámbito de nuestro Derecho. Y el tomo I, *Fundamentos e instituciones de la regulación*, dirigido por el propio Muñoz Machado y por J. Esteve Pardo, un magnífico trabajo y sugerente bocado para animar a devorar el resto de volúmenes de la colección. Es en la aportación de Muñoz Machado dedicada a los «Fundamentos e instrumentos jurídicos de la regulación económica» (pp. 15 y ss.), donde se contiene un pequeño estudio sobre la crisis económica «de 2008» como dice el título de la división (*vid.* p. 62).

Este nuevo derecho parece en algunos momentos coyuntural, como cuando se instauran determinadas medidas de fomento económico (por ejemplo, la compra de suelo a los promotores inmobiliarios, con independencia de su efectividad), pero en otros se muestra con una evidente vocación de permanencia, singularmente en aquellos aspectos referidos al funcionamiento y reorganización del sistema financiero. Y no estoy hablando en todos los casos de normas provisionales, llamadas a desaparecer en el mismo momento en el que desaparezcan también los datos demostrativos de la situación de crisis. Creo que la combinación entre normativa excepcional (por la apelación al Real Decreto-Ley que es la forma normativa más utilizada) y permanencia en sus efectos, es una de las características de este derecho de la crisis económica que tendrá nuevas manifestaciones en tanto avance la situación y se sigan advirtiendo las contradicciones insitas en un sistema jurídico que se ha mostrado insostenible (como la misma estructura económica) en determinados sectores como en el inmobiliario y el automovilístico, aun cuando no creo que estos sean los únicos que resulten afectados por la crisis.

Con este panorama parece claro que el jurista se encuentra ante una panoplia cada vez más acentuada de normas que merecen un estudio (en realidad múltiples estudios) sistemático, que intente explicar su contenido y que las entienda en los parámetros del Estado de Derecho, Social y de las Autonomías creado por nuestra Constitución (*cf.*: arts. 1 y 2) y, al tiempo, en el marco de un sistema global de la economía y con la perspectiva histórica necesaria con que cada elemento normativo nuevo debe ser apreciado.

En otros sistemas jurídicos ya se ha llamado parcialmente la atención sobre la llegada de la hora del estable-



cedor o creador de derecho<sup>15</sup>, lo que quiere decir que se ha captado la misma idea que intento transmitir en estas páginas. Usualmente el Derecho sigue a transformaciones previas sucedidas en la sociedad o aparece con el fin de buscar solución a problemas que no la encontraban en las normas existentes. Sin dejar de valorar el elemento puramente coyuntural que muchas normas españolas presentan ahora (sobre todo en la normativa proveniente de las CCAA) creo que algo apunta claramente a que el derecho surgido en esta crisis económica intenta dirigir conductas, adelantarse decisivamente a la aparición u oficialización de problemas para guiar con arreglo a nuevos criterios los avatares de la vida económica futura y planteando, por lo tanto, un aspecto protagonista del Estado o de los poderes públicos que casi teníamos por olvidado<sup>16</sup> si es que alguna vez sucedió con la importancia con que en algunos sectores comienza a diseñarse ese papel<sup>17</sup>.

---

15 Estoy pensando en el título muy expresivo del trabajo de A. Bartsch, «Finanzmarktkrise: Die Stunde der Rechtssetzer?», *ZRP*, 4 (2009), pp. 97 y ss.

16 Lo que podía ser explicado también con la teoría de los ciclos a que se refieren Bel y Estruch, *op. cit.*, pp. 57 y ss., y en la que indican que a un ciclo de desregulación sigue una época de crisis, abordada con intervención pública y, probablemente, con nacionalizaciones seguidas de intensa regulación apareciendo al tiempo, otra vez, fenómenos de desregulación. *Vid.* también el trabajo de A. Pérez Hualde, «La crisis mundial y el derecho público. El Estado, otra vez, protagonista», en Agustín A. Gordillo (dir.), *Suplemento de Derecho Administrativo*, La Ley, jueves 7 de mayo de 2009, p. 1, fundamentalmente realizado desde la perspectiva argentina aunque se utilice bibliografía proveniente de otros sistemas jurídicos.

17 La llamada «ley de la economía sostenible» (de la que habla el presidente del Gobierno a partir de mayo de 2009 en distintas intervenciones que no llegan a completar el diseño de su contenido sino que, simplemente, lo esbozan), representaría, si llegara a concretarse y con el contenido que se sugiere, una forma distinta de enfrentarse a la dirección de la economía en relación con lo hasta ahora conocido.

Por lo demás, consideraciones jurídicas y económicas deben ir sustancialmente unidas en una materia como esta en la que los tratamientos sectoriales unilaterales arriesgan ser bastante incompletos si no se nutren de distintas fuentes de conocimiento<sup>18</sup>. Por otra parte, esta vinculación entre lo jurídico y lo económico no debería verse como algo esencialmente nuevo si se recuerda, aunque solo sea desde el punto de vista académico, la imbricación que en los planes de estudio de las licenciaturas (en la vieja terminología) de Derecho y de Ciencias Económicas ha solido existir de asignaturas provenientes del otro campo de conocimiento, y la misma vinculación que relevantes profesores e investigadores han tenido en los dos ámbitos<sup>19</sup>. Estas páginas no son, desde este punto de

---

18 Sin que se deba sobrevalorar el planteamiento de Baños Boncompain, menos iconoclasta de lo que parece, su proceso de razonamiento debe ser recordado: «Antes que las leyes económicas, existen las leyes. Las leyes obedecen a una ideología, a un conjunto de ideas que los filósofos y pensadores impulsan sobre la justicia, la equidad y la distribución. Así que, siguiendo la propiedad transitiva, la economía es ideología [...]. La economía no es más que una rama especialmente virulenta del derecho [...]. La ley de propiedad, del catastro, de sucesiones. Leyes fiscales, antitrust y de comercio. Leyes que determinan qué es ilegal y qué (y no quién) puede comprar y qué es lo que puede vender. Esas son las verdaderas leyes de la economía. En este sentido, un mercado no sirve para nada si no hay un Estado-nación occidentalmente constituido detrás de él» (*La economía no existe...*, cit., pp. 195-196). Por lo demás, la mayor parte de la literatura económica citada en este trabajo, está llena de menciones al marco jurídico en el que se mueve (o debería moverse, o no es aplicado correctamente, o es inadecuado) la actividad económica.

19 Una narración histórica sería muy interesante en este ámbito y la voy a simplificar con un dato simbólico. Recuerdo, así, cómo Adam Smith enseñaba derecho originalmente, y que sus alumnos reunirán su doctrina en un volumen de aparición posterior a su muerte con el título de *Lecciones sobre jurisprudencia (curso 1762-1763)*, editado entre nosotros por Granada, Comares, 1995. Y ha sido usual señalar el carác-

vista, sino una incursión en el ámbito del derecho público de la economía o del derecho de la regulación económica<sup>20</sup>, pero una incursión justificada tanto desde las exigencias que plantea la situación económica actual y su regulación jurídica, como desde la tradición de un modo de enfrentarse jurídicamente a la intervención pública en la economía<sup>21</sup>.

---

ter de antecedente de estas lecciones de la obra por la que será recordado: *Una indagación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* (cfr. la opinión del prologuista M. Escamilla Castillo a la edición española citada, p. 16). Digamos, finalmente, que el propio Smith fue hijo póstumo de un jurista.

20 Las dos expresiones utilizadas en el texto son adecuadas. «Derecho Público de la economía» es una expresión con mucha tradición en Alemania, Francia o Italia (cfr. M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 45), y «Derecho de la regulación económica» ancla sus raíces en la literatura norteamericana y va a tomar un gran impulso entre nosotros desde la publicación de la colección dirigida por Muñoz Machado a la que me he referido anteriormente. En todo caso cualquiera de ellas es preferible a la de «Derecho Administrativo Económico» que, sin embargo, ha tenido gran tradición en España por la traslación a la letra impresa de denominación proveniente de los planes de estudio y la razón de encontrar en la Administración al sujeto activo de la aplicación de muchas medidas intervencionistas, aun cuando no permite captar en toda su medida el esencial papel representado por el legislador en la creación de la base jurídica de la intervención y la singularidad del Poder Judicial en el control de la aplicación de las normas.

21 Por ceñirme solo a la literatura española *vid.* S. Martín-Retortillo, *Derecho Administrativo Económico I*, La Ley, 1988, con unas páginas introductorias destinadas a la bibliografía europea clásica (pp. 17-19) y al objeto del derecho administrativo económico (pp. 7 y ss.). Igualmente G. Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Granada, Comares, 1999.

### III

## CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA ANTES DE LA CRISIS ECONÓMICA

Me refería antes a la necesidad de explicar con una cierta perspectiva histórica el nacimiento de las nuevas normas de la crisis económica. Ello hace imprescindible que se realice una síntesis de los rasgos más esenciales del derecho público de la economía española existentes antes de la actual crisis económica a los efectos de poder medir más adelante el grado de novedad, o de separación de regulaciones tradicionales, que puedan merecer las nuevas normas. Parece claro que cada una de las notas que van a seguir, sería tributaria de un estudio singularizado, pero las remisiones bibliográficas llevadas a cabo hasta el momento y las nuevas que seguirán, cubren suficientemente ese objetivo.

Así, me parece que los rasgos fundamentales que destacar serían los siguientes:

a) *El papel capital que tienen los principios que sobre la economía y su funcionamiento contiene la Constitución española de 1978; lo que se ha llamado por muchos la «Constitución económica»<sup>22</sup>. En este sentido, son un variado con-*

---

<sup>22</sup> Vid. S. Martín-Retortillo, *Derecho Administrativo Económico I*, cit., pp. 69 y ss. con la amplísima bibliografía que sobre el tema recoge.

junto de preceptos los que deben tenerse en cuenta y no solo, como parecería inicialmente lo correcto, los arts. 38 (libertad de empresa) y 128 (principios de la intervención pública). Por el contrario, hay que considerar, igualmente, la regulación de los derechos fundamentales (piénsese en la sindicación, o en el derecho de huelga previsto en el art. 28 de la CE, en el derecho de propiedad en el art. 33 y en otros de porte semejante) o de determinados principios que marcan tendencialmente la actuación de los poderes públicos (art. 9.2) o los derechos de indeterminada calificación todavía (derecho al medio ambiente adecuado, por ejemplo, en el art. 45), y, sobre todo, la misma fundamentación de la Constitución en los conceptos bien conocidos del Estado social y democrático de derecho (art. 1). Y papel singular, dado el tipo de Estado descentralizado políticamente que se crea (arts. 2 y 137), hay que atribuir al principio de unidad de mercado deducible indirectamente de lo previsto en el art. 139.2 de la CE<sup>23</sup> y en línea directa con él a lo preceptuado en los arts. 138 (competencia del Estado es la de cuidar por la realización del principio de solidaridad recogido en el art. 2 de la CE «velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español») y 40.1 de la CE (reparto justo de las rentas territoriales y personales). Con todo ello se marcan las características de un sistema económico único basado en la libre iniciativa empresarial, sí, pero también con un papel de los pode-

---

23 Por su carácter muy singular en relación con determinadas cuestiones que deberán estudiarse en este trabajo, reproduzco ahora lo previsto en este art. 139.2 de la CE: «Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

res públicos corrector de las desigualdades naturales o que puedan surgir, realizador, en el caso del Estado<sup>24</sup>, de un principio de solidaridad entre los distintos territorios y protector de los recursos naturales frente a determinadas iniciativas empresariales (aun contando con el beneplácito de los trabajadores o de sus representantes, los sindicatos, lo que suele ser habitual en cuanto se trate de la creación o mantenimiento de puestos de trabajo), lo que sitúa a la Constitución de 1978 en el marco de un modelo de hacer economía plenamente en la línea de los sistemas francés, alemán o inglés, por poner ejemplos fácilmente entendibles. Es claro que la inserción del país, finalmente, en una estructura supranacional como la Unión Europea, basada en la libertad de movimiento de las personas (de los trabajadores asalariados y la libertad de establecimiento), de las mercancías, de los servicios y de los capitales, tiene también que tenerse en cuenta a la hora de la descripción del sistema económico y refrenda, en última instancia, las afirmaciones que antes se han realizado sobre la unidad de mercado y del sistema económico único nacional.

b) Pero más allá de esto, los últimos años del siglo XX y los transcurridos del siglo XXI ven la *desaparición de una buena parte del sector público económico estatal* (empresas públicas) construido a partir de la Segunda Guerra Mundial en el marco de una ideología que fundamentaba la intervención estatal en la economía en la consecución de unos intereses generales que no podían ser atendidos

---

24 Sobre el problema de las competencias del Estado y de las CCAA en materia de orden económico, *vid.* la magnífica aportación de S. Muñoz Machado, «Competencias económicas y unidad de mercado», en las pp. 375 y ss., de S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Madrid, Thomson-Civitas, 2008.

solamente con la apelación y postulación de la iniciativa privada. La palabra *privatización*<sup>25</sup>, en nuestro país y en otros, ha servido para delimitar ese proceso que ha ido acompañado de una profunda desregulación de ciertos sectores en pro de la llamada «autorregulación» de los mismos.

c) Paradójicamente, sin embargo, *ha surgido con pujanza un «sector público autonómico» (y hasta local)*, manifestado en la creación de múltiples sociedades mercantiles usualmente no dedicadas a la producción de bienes, sino a facilitar las competencias habituales de la Administración autonómica (y local) respectiva de «administrar», ahora bajo fórmulas de puro derecho privado, lo que plantea problemas constantes de adecuación a la normativa básica estatal y aun a la europea en determinados sectores (por ejemplo, en contratación pública)<sup>26</sup>.

d) Algunos de los sectores estatales privatizados han visto, con la imagen norteamericana como fondo, *el surgimiento de Agencias independientes para su regulación*<sup>27</sup>.

---

25 Cfr. Muñoz Machado, «Fundamentos e instrumentos...», *art. cit.*, pp. 37 y ss.

26 Y al lado de ese sector público empresarial hasta podríamos colocar un sector público «fundacional» (soy plenamente consciente de la paradoja que encierran mis palabras). Estudio esta compleja realidad aplicada a la situación aragonesa pero generalizable a cualquier comunidad autónoma y hasta a muchas entidades locales, en mi trabajo «Gobierno y Administración», incluido en A. Embid Irujo (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4.<sup>a</sup> ed., Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2008, pp. 241 y ss.

27 Sobre el tema A. Betancor, *Las Administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, 1994. Este autor vuelve a su consideración en «La Comisión Nacional del Mercado de Valores como Administración independiente», pp. 171 y ss. del tomo coordinado por A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, *II. Mercado de Valores*, dentro de la colección dirigida por S. Muñoz Machado, *Derecho de la regulación económica*, Madrid, Iustel, 2009.

Todo ello en un proceso de semejanzas básicas en su concepción<sup>28</sup>, pero con diferencias de funciones según las distintas Agencias<sup>29</sup> y, desde luego, sin que ello signifique la radical pérdida de competencias del Gobierno<sup>30</sup> en su capacidad de dirección de la actividad económica<sup>31</sup>.

e) No obstante lo anterior, debe resaltarse necesariamente la *ausencia en los Gobiernos de los Estados que pertene-*

---

28 Es una realidad que nos sitúa ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo de Seguridad Nuclear. Últimamente sobre la Comisión Nacional de Energía, M. Serrano González, «La Comisión Nacional de Energía (CNE) como regulador de los sectores energéticos. Relaciones y delimitación de competencias entre el regulador y la Administración general», en las pp. 79 y ss. del vol. III, tomo I, *Sector Energético*, dirigido por S. Muñoz Machado, M. Serrano González y M. Bacigalupo Saggese, dentro de la colección *Derecho de la regulación económica*, dirigida por S. Muñoz Machado.

29 Señalo la característica aun cuando no profundizo en ella. Baste con indicar que la existencia de potestad normativa o la capacidad de dictar actos —que serían administrativos— resolutorios de procedimientos y no meramente a título de informe en procedimientos que deben concluir órganos gubernamentales, serían los principales rasgos diferenciadores entre los poderes de las distintas agencias.

30 Del Gobierno del Estado pero también de los Gobiernos de las CCAA a partir de sus competencias estatutarias sobre agricultura, comercio o industria, por ejemplo, o de las que puedan caberles en desarrollo de la competencia estatal de «bases y coordinación general de la planificación económica» (art. 149.1.13 de la CE).

31 Basta la lectura del trabajo de Muñoz Machado, «Fundamentos e instrumentos...», para que pueda convenirse en el mantenimiento de importantes capacidades del Gobierno a pesar de la creación de múltiples agencias. *Vid.*, igualmente, el libro de D'Alberty, *op. cit.*, que constata que «los poderes públicos se han ocupado siempre de los hechos económicos y de su disciplina» (p. 7) con una simple variabilidad según momentos históricos. Por ello y aun en tiempos de privatización «la regulación pública persiste y mantiene notable amplitud e intensidad encontrando también nuevos espacios en la dimensión ultranacional» (p. 40).



cen a la Europa comunitaria y se integran en el sistema del euro, de un importantísimo y tradicional medio de influencia en la vida económica, como es *la política monetaria*<sup>32</sup>.

f) También se ha asistido a la *desaparición de la planificación económica* aun a pesar de las previsiones que el art. 131 de la CE contiene sobre esta. Ello ha ido acompañado, sin embargo, de la *permanencia de una planificación en sectores concretos* (carreteras, ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y, dentro de él, el agua...) con una naturaleza jurídica muy distinta de los planes que pueden ser configurados por el ordenamiento jurídico aplicable como normas o como meras instrucciones administrativas de efectos, en este último caso, solo en el ámbito de la Administración que los forma<sup>33</sup>.

g) Sector de *particular intensidad en la regulación y control público en nuestro país es el financiero*<sup>34</sup> que, incluso, ha conseguido en dos de sus bancos un nivel de internacio-

---

32 Que es ejercida por el BCE. Ello explica que hayan surgido algunas voces que se preguntan o especulan sobre las consecuencias —favorables— que tendría la salida de España del euro. El trabajo de A. Recarte, *El Informe Recarte...*, *op. cit.*, es un buen ejemplo por sus menciones continuadas a esta posibilidad.

33 Llamé la atención en mi libro *La planificación hidrológica. Régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 15 y ss., sobre la ausencia en nuestro país de planificación económica general, en contradicción abierta —pero más que comprensible— con las previsiones constitucionales, y la permanencia de una planificación sectorial de muy distinto signo y cuyas características generales estudié entonces (pp. 17 y ss.). Dentro de esta planificación sectorial destaca la urbanística y la que entonces apuntaba en el ordenamiento recién promulgado, la hidrológica, como consecuencia de su configuración normativa. El transcurrir del tiempo ha confirmado lo que no era más que una intuición.

34 En la doctrina que pudiéramos llamar tradicional, *vid.* los trabajos recogidos en el libro de S. Martín-Retortillo (dir.), *Estudios de Derecho Público Bancario*, Madrid, Ceura, 1987.

nalidad que hay que resaltar necesariamente. Se constata, igualmente, cómo esa acción de los poderes públicos ha servido para configurar un *sector con solvencia suficiente*<sup>35</sup> buena muestra de lo cual es que, con una sola excepción hasta el momento en que se redactan estas páginas<sup>36</sup>, no ha sido precisa la intervención pública y, en general, nuestro país está muy lejos de los pasos que se han dado en la nacionalización de buena parte del sector financiero en otros Estados.

h) Debe realizarse en este lugar una mención especial a una parte del sector financiero español, las *Cajas de Ahorros*, que al margen de su supervisión por parte del Banco de España<sup>37</sup>, presentan unas *muy fuertes vinculaciones con las CCAA* que participan en sus órganos de administración y dirección y tienen una cierta capacidad de determinación (real) de algunas de sus inversiones y de la utilización de sus excedentes a través de la llamada *Obra Social*<sup>38</sup>. Prácticamente todas las CCAA cuentan

---

35 Cfr. Recarte en *El Informe...*, cit., pp. 145 y ss. En contraposición a lo que era la banca (formal e informal) en los Estados Unidos de Norteamérica, lo que aparece en las obras ya citadas de Krugman, *op. cit.*, p. 174, o Bel y Estruch, p. 51, y en el mismo libro de Recarte.

36 Se trata de la intervención en Caja Castilla-La Mancha, de primeros de abril de 2009.

37 Es el Banco de España quien ha operado la intervención a que me refería antes. *Vid.* por todos, L. A. Pomed Sánchez, *Régimen jurídico del Banco de España*, Madrid, Tecnos, 1996.

38 Lo mismo podría decirse de las cooperativas de crédito, también dependientes en buena medida de las CCAA, aunque su importancia en el sistema financiero es mínima. *Vid.* el clásico trabajo de S. Martín-Retortillo, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorros. Aspectos jurídico-administrativos*, Madrid, Tecnos, 1975. Más recientemente, M. Aragón Reyes, R. García Villaverde y J. A. Santamaría Pastor, *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Madrid, Caja de Madrid, 1991, y A. Casares Marcos, *Cajas de Ahorros: naturaleza jurídica e intervención pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003. Últimamente A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, «Cajas de Ahorro», en las pp. 61 y ss. del *Informe de las Comu-*

con legislación propia sobre Cajas de Ahorros a partir de sus títulos estatutarios (centrados en el concepto de *competencia exclusiva*) que se mueven en el marco de la norma estatal, la Ley 3/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros<sup>39</sup>.

i) *La economía española* como sector productivo es muy plural, pero presenta una *dependencia acentuada*, por número de personal empleado y trascendencia económica de su actividad (participación en el PIB, por ejemplo), *de tres sectores concretos: la construcción, el turismo y la industria automovilística*. La regulación de la intervención pública sobre ellos no plantea regímenes distintos a la del resto de sectores económicos.

j) *Se trata de una economía fuertemente interrelacionada con otras economías a través del comercio internacional y de lo que representan estructuras supranacionales como las de la Unión Europea*. Es, por otra parte, la perteneciente a un país integrado en organizaciones tales como el FMI o la OMC, que predicen una economía sin rasgos proteccionistas nacionales<sup>40</sup> e imbuida, en general, por los principios clá-

---

*nidades Autónomas 2008*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2009, muy crítico con la situación de las Cajas de Ahorros y postulando modificaciones en su estatuto jurídico.

39 En cuanto a las referencias estatutarias y a los problemas jurídicos que plantean, me remito a lo que se diga sobre el FROB.

40 El papel de la OMC es capital —aun contando con su inacabada tarea de liberalización del comercio internacional—, para que pueda hablarse con propiedad de un «derecho global de la economía». Cfr. D'Alberti, *op. cit.*, p. 110. *Vid.*, en general, a P. Zapatero, *Derecho del comercio global*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003, y también el vol. *VIII Comercio Exterior*, dirigido por J. V. González García, dentro de la colección *Derecho de la regulación económica*, dirigida por Muñoz Machado, y dentro de él la aportación de E. López Barrero, «La Organización Mundial del Comercio y la política comercial global», en las pp. 512 y ss. Sobre el comercio internacional de servicios, las referen-

sicos de lo que se vino en llamar el liberalismo o, más modernamente, el neoliberalismo. Una economía que desarrolla su actuación en un contexto de globalización que también tiene su aspecto jurídico. Unas normas que, por cierto, no siempre son creadas por los poderes públicos sino por los mismos actores económicos<sup>41</sup> con valoraciones absolutamente divergentes sobre las ventajas<sup>42</sup> e inconvenientes<sup>43</sup> de este planteamiento global de la acti-

---

cias normativas y bibliográficas en mi trabajo «El comercio de servicios educativos en el contexto de una educación de calidad», en las pp. 97 y ss. de A. Embid Irujo (dir.), *Comercio internacional y derechos humanos*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007.

41 Cfr: D'Alberty y sus reflexiones sobre la nueva *lex mercatoria*, en cuya concepción señala el papel de los operadores económicos y la jurisprudencia arbitral. Se trataría, dice con expresión gráfica, de un *soft law, not weak law* (cfr: *op. cit.*, pp. 8 y 9). Sobre el particular *vid.* también J. A. García Cruces, «Globalización de los mercados y derecho económico», en las pp. 13 y ss. de A. Embid Irujo (dir.), *Comercio internacional...*, *op. cit.*

42 Cfr: entre los que resaltan aspectos positivos a S. Cassesse que señala que «recientes estudios demuestran que la mejora de las condiciones de vida, la reducción de la mortalidad infantil y de la natalidad y el crecimiento de la economía de muchos países, así como la disminución del número de guerras y de las muertes por violencia y genocidio (con la excepción del aumento del terrorismo internacional) están en relación directa con la globalización» (*vid.* la p. 855 de la interesante discusión sobre el libro de D'Alberty citado en este trabajo y que con el título «Globalizzazione e diritto pubblico dell'economia», se recoge en las pp. 851 y ss. de *RTDP*, 3 [2008]).

43 La posición quizás más relevante —por la personalidad de su autor— contra la globalización de la economía y, sobre todo, contra la forma de conducirla por determinado actor (el FMI) es la de J. E. Stiglitz que critica fuertemente el «fundamentalismo de mercado» que sigue el FMI en todas sus actuaciones. Y sigue: «Para muchos de los pobres de la Tierra no está funcionando. Para buena parte del medio ambiente no funciona. Para la estabilidad de la economía global no funciona. La transición del comunismo a la economía de mercado ha sido gestionada tan mal que —con la excepción de China, Vietnam y unos pocos países del este de Europa— la pobreza ha cre-

vidad económica (y de tantas otras) y de su traducción en derecho. Curiosamente, uno de los actores económicos más denostados por sus políticas (el FMI) es el señalado por la reunión del G-20 en Londres (abril de 2009) para abanderar el funcionamiento de una nueva economía internacional.

k) Y, finalmente, es *una economía que presenta una tradición sostenida de fuerte crecimiento desde 1995-1996*, hasta el punto de que España es la octava potencia económica mundial y tiene una capacidad de atraer inmigrantes en gran número como consecuencia de la oferta de trabajo generada por un crecimiento tan constante.

---

cido y los ingresos se han hundido» (p. 269 de *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002). Un avance en las posiciones favorables, en el contexto de otra forma de actuación, a la globalización con múltiples propuestas de contenido jurídico (creación de tribunales internacionales de comercio y medio ambiente, imposición de impuestos progresivos, creación de un fondo internacional de estabilización financiera...), en la obra del mismo Stiglitz, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Madrid, Altea-Taurus-Alfaguara, 2006.

#### IV

### DESCRIPCIÓN DEL ÁMBITO DE LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA

La intervención normativa estatal realizada a partir del comienzo de la crisis económica en España se refiere a una serie de sectores sobre los que voy a describir el conjunto de las medidas adoptadas<sup>44</sup> graduando el orden en la aparición de los sectores por su transcendencia, en mi opinión, de menor importancia a mayor, y cada una de las medidas por sector en orden cronológico (1). Luego haré un recuerdo a las normas de las CCAA (2) y concluiré mencionando algunos datos sobre las iniciativas que han precedido a estas normas en el plano europeo o internacional (3).

---

44 La clasificación que se recoge en el texto tiene voluntad clarificadora. En realidad, prácticamente todas las medidas normativas recogidas tienen un objetivo genérico de mejorar la actividad económica y, con ello, propiciar la recuperación del empleo, pero prefiero singularizar por objetos inmediatos (inversiones locales, sector financiero, medidas tributarias, empleo público, etc.).

## 1. Normativa del Estado

### A) *Sobre empleo público*

*Reducción en un 30% de la tasa de reposición de efectivos de empleados públicos estatales en 2009 con excepción de algunos ámbitos*<sup>45</sup>.

### B) *Relativa al sector inmobiliario*

a) *Regulación de una Oferta Pública de Compra de Suelo por SEPES, entidad pública empresarial de suelo* y que se relaciona con la brusca caída de la actividad constructiva y, desde luego, con la venta de pisos lo que hace inviable iniciar nuevas promociones en el suelo adquirido. El anuncio de la oferta informa que el suelo debe ser de titularidad privada, destinado preferentemente a vivienda sometida a algún régimen de protección y ubicado en municipios con población superior a 20 000 habitantes<sup>46</sup>.

b) *Moratoria en el pago de los préstamos hipotecarios*, en unas condiciones complejas pero que favorecen a aquellos trabajadores (por cuenta propia o ajena), titulares de créditos hipotecarios, que hayan perdido su trabajo o que tengan ingresos inferiores a tres veces el importe mensual del IPREM o que sean perceptores de la pensión de viudedad por fallecimiento, todo en unas condiciones temporales que no merece la pena precisar<sup>47</sup>.

---

45 Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2009. Publicado por Orden PRE/824/2009, de 30 de marzo (BOE núm. 81, de 3 de abril de 2009).

46 Resolución de SEPES de 27 de octubre de 2008 (BOE núm. 260, de 28 de octubre de 2008). En este y en otros muchos casos, se dispone una dotación económica para la medida (en este caso 300 millones de euros).

47 Esta regulación se encuentra en el Real Decreto 97/2009, que modifica el Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre (de muy plural contenido), en su art. 1 (BOE núm. 290, de 2 de diciembre).

### **C) Sobre la legislación concursal**

*Modificación de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.* La modificación opera mediante Real Decreto-Ley que tiene, además, otros objetos<sup>48</sup>. Es bastante dudoso que la aparición de este texto en lo relativo a la legislación concursal se justifique, exclusivamente, en la crisis económica aun cuando su preámbulo apele a ella<sup>49</sup> dado que es fácil encontrar su origen en iniciativas parlamentarias y del propio Ministerio de Justicia que se remontan al año 2006<sup>50</sup>. La reforma abarca distintos aspectos siendo destacables lo relativo a los «acuerdos de refinanciación» para evitar los riesgos del ejercicio de la acción rescisoria concursal de los actos realizados por el concursado durante los dos años anteriores al período de reintegración (arts. 71-73 de la Ley 22/2003), la exclusión de esta

---

48 Cfr. Real Decreto-Ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica (BOE núm. 78, de 31 de marzo).

49 Este es el comienzo del preámbulo: «La evolución de la crisis económica global y su impacto en la economía española hacen necesaria una rápida reacción legislativa para adecuar a la nueva situación algunas de las normas que inciden directamente sobre la actividad empresarial, así como para seguir impulsando la superación de la crisis mediante el fortalecimiento de la competitividad de nuestro modelo productivo».

50 Tras una iniciativa parlamentaria de Entesa Catalana de Progrés, el Pleno del Senado de 19 de diciembre de 2006, aprobó la Moción 662/153, relativa a la revisión de los procedimientos concursales tras la entrada en vigor de la Ley de 2003. El ministro de Justicia del momento, en una comparecencia ante la Comisión de Justicia del Senado de 25 de septiembre de 2008, aludió a la finalidad de «simplificar procesos, abaratar costes y reorganizar poderes». Finalmente, esta iniciativa normativa se incluyó en un Real Decreto-Ley evidentemente insertado (en cuanto al resto de medidas) en la crisis económica, pero la reforma concursal, aun cuando pueda servir para facilitar la permanencia de ciertas empresas viables, puede ser deslindada de las consecuencias de la crisis.



acción rescisoria de los acuerdos que el concursado haya adoptado con la Hacienda Pública o con el Fondo de Garantía Salarial, régimen de acuerdos de refinanciación realizados por el deudor y que hayan podido tener por objeto la declaración de concurso, publicidad concursal, etc.<sup>51</sup>. La aparición del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, ha supuesto una nueva modificación de la Ley 22/2003, Concursal, a los efectos de excepcionar del deber de solicitar la declaración de concurso a la entidad que esté siendo sometida a las técnicas previstas en ese Real Decreto-Ley (*cf.* la disposición final quinta del texto citado en relación con su disposición adicional tercera).

#### **D) Sobre las telecomunicaciones**

En este ámbito se aprueba un importante Real Decreto-Ley<sup>52</sup> aunque, como en el caso anterior, es dudoso que su causa estribe, exclusivamente, en la situación de crisis económica por más que, de nuevo, su preámbulo apele a ello<sup>53</sup>. La norma contiene distintas previsiones en cuanto

---

51 Sobre el nuevo régimen *vid.*, entre otros, J. A. García-Cruces y J. López Sánchez, *La reforma de la Ley Concursal (una primera lectura del Real Decreto-Ley 3/2009)*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2009. La doctrina es, en general, crítica con la reforma a la que tacha de apresurada.

52 *Cf.* Real Decreto-Ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

53 Su comienzo dice así: «Las principales economías desarrolladas, entre las que se encuentra la española, están experimentando una grave crisis financiera que afecta al buen funcionamiento de los mercados, dificultando la captación de recursos por parte de prácticamente todos los sectores. Esta situación se produce en un momento crítico para las empresas de televisión como es el proceso de transición de la emisión analógica a la digital que conlleva la necesidad de atender los retos tecnológicos y, paralelamente, lograr un mercado

a la implementación del servicio de televisión digital terrestre pero, sobre todo, facilita, en comparación con el contenido de la normativa anteriormente vigente, los procesos de concentración entre los concesionarios del servicio público de televisión de ámbito estatal. El Real Decreto-Ley contiene también la creación de una Oficina de Defensa del Consumidor en la Comisión Nacional de Energía<sup>54</sup> y un tiempo después de su promulgación se anunció por el presidente del Gobierno<sup>55</sup> la supresión de la publicidad en la televisión pública estatal<sup>56</sup>, lo que, junto con la relación de los requisitos de concentración señalados, es un poderoso estímulo económico para los operadores privados que es lo que, sobre todo, explica este Real Decreto-Ley<sup>57</sup>.

---

competitivo. Estas dificultades, a las que se suma la reducción de ingresos publicitarios, amenazan el equilibrio del servicio de televisión. El éxito del proceso de transición de la TDT depende en gran medida de que haya las menores alteraciones económicas posibles para los sujetos encargados de su implementación y que las empresas dispongan de fortaleza financiera para afrontar las inversiones necesarias».

54 Decisión que se justifica en la liberalización del sector energético y en la inminente entrada en vigor del suministro de último recurso.

55 Tomo la noticia de distintos medios de comunicación en torno al 14 de abril.

56 Ello ha dado lugar a la imaginación de un sistema alternativo de financiación de la televisión pública estatal basado en un canon que abonarían los operadores privados. Conforme a ello, parece, se ha redactado un anteproyecto de ley sometido a informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones quien, según informan distintos medios de comunicación en torno al 1 de junio de 2009, lo considera inconstitucional. Estaríamos, entonces, en los prolegómenos de una discusión de contenido jurídico-constitucional-económico, igual que sucede en otros ámbitos de la normativa que se está reflejando.

57 En todo caso y enlazando con una de las ideas generales que se defienden en este trabajo, la crisis económica ha sido la ocasión (o el pretexto) para la introducción en nuestro derecho de normas de

### E) Sobre el sector eléctrico

Este es el tercer caso de los que trato en este apartado en el que una norma se apoya formalmente en la situación de crisis económica, pero que, en mi opinión, es dudoso que ella sea la única causa de su aparición. Se trata de un Real Decreto-Ley<sup>58</sup> en el que se adoptan diversas medidas sobre el sector energético. Fundamentalmente una regulación sobre la *financiación del déficit de tarifa*<sup>59</sup>, estableciéndose que a partir de 1 de enero de 2013 los peajes de acceso serán suficientes para satisfacer la totalidad de los costes de las actividades reguladas sin que pueda aparecer déficit *ex ante* e instaurando un régimen transitorio; igualmente se crea un fondo de titulización al que se podrán ceder los derechos de cobro generados por los déficits de tarifa, fondo que emitirá sus correspondientes pasivos por medio de un mecanismo competitivo en el mercado financiero con la garantía del Estado, todo ello con vistas a conseguir liquidez para los actores del sistema eléctrico. También se adoptan otras disposiciones de las que me parece de trascendencia la *creación del bono social en*

---

carácter permanente, llamadas a tener una vigencia muy superior al tiempo que dure esta crisis.

58 Cfr. Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social (BOE núm. 111, de 7 de mayo de 2009).

59 La referencia al déficit de tarifa nos lleva, inmediatamente, a un problema tradicional en el sector eléctrico y contra el que todos los mecanismos ensayados hasta el momento (excepto el de fijar unas tarifas reales, que todavía no ha tenido lugar), se han mostrado ineficaces. Ahora, y apelando al «contexto actual de crisis financiera internacional» que pone en riesgo «no solo la situación financiera de las empresas del sector eléctrico, sino la sostenibilidad misma del sistema», se aprueba este nuevo sistema con vocación muy transitoria. Sobre la cuestión últimamente *vid.* A. Betancor, «Discrecionalidad y tarifa eléctrica. Los retos jurídicos del déficit tarifario», *RAP*, 177 (2008), pp. 71 y ss.

*el sector eléctrico*<sup>60</sup> que se «configura como una protección adicional del derecho al suministro de electricidad» y que «cubrirá la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia, que se denominará tarifa reducida». Lo aplicará el comercializador de último recurso en las facturas, y su financiación correrá a cargo de las empresas titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico (del art. 2 del Real Decreto-Ley)<sup>61</sup>.

### **F) Sobre medidas tributarias**

a) Se inician a finales de 2008 con medidas de corte solo reglamentario, permitiendo la *posibilidad de fracciona-*

---

60 En la misma línea debe mencionarse el bono social en el ámbito de los servicios telefónicos, con fundamentación en el concepto de *precio asequible* que deben tener los servicios incluidos en el servicio universal. *Cfr.* el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, y en ejecución del mismo la Orden PRE/1231/2009, de 18 de mayo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 16 de abril de 2009, por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al bono social (*BOE* núm. 122, de 20 de mayo de 2009). Tampoco en este caso nos encontramos con una regulación propia de la crisis económica.

61 La lectura de este art. 2.º informa de la continuación de la amplia discrecionalidad que parece ser la constante de las regulaciones del sector eléctrico. Y ello porque la tarifa reducida es la vigente aplicable al consumidor doméstico en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley y podrá ser modificada por Orden del ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, pero sin hacer referencia a ningún criterio que presida esa modificación, por lo que las manos libres concedidas (autoconcedidas, por hablar con más propiedad) a la Administración son evidentes. Igualmente de la financiación podrán ser excluidos algunos titulares de instalaciones de generación «cuando su volumen de negocios a escala nacional se sitúe por debajo de un umbral preestablecido por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos» sin proporcionarse en el texto, tampoco, ningún criterio para la fijación de ese umbral.

*miento sin interés o recargo alguno, del importe de la autoliquidación en el IRPF, modificaciones en el tipo de retención, ampliación del plazo de dos años para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión cuando previamente se hubiera adquirido otra vivienda en los ejercicios 2006, 2007 y 2008, y ampliación del plazo de cuentas de ahorro vivienda*<sup>62</sup>.

b) El Real Decreto-Ley 3/2009, procede a *modificar el interés legal del dinero* (que fija en el 4%, *vid.* su art. 1) a los tres meses de entrada en vigor de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. También suprime determinados límites temporales de deducibilidad de inversiones en I + D + i<sup>63</sup>.

c) Finalmente<sup>64</sup> *se elevan las cuantías de las tarifas del Impuesto sobre las labores del tabaco y de hidrocarburos*<sup>65</sup>.

---

62 *Cfr.* el art. 8 del Real Decreto 1975/2008.

63 Sería oportuno preguntarse acerca de la efectividad de la Ley de Presupuestos de 2009, concebida en un contexto bastante distinto en el que ha debido ser aplicada, con la continua promulgación de Reales Decretos-Leyes muchos de los cuales la afectan profundamente. Cuestión distinta, pero necesaria de mencionar, es la de las modificaciones que afecten a partidas presupuestarias concretas sobre lo que no se dispone de información fehaciente, pero que se sospecha que han debido ser constantes e importantes. La cuestión es más que comprensible en un contexto de crisis económica y de funcionamiento de un derecho excepcional (Real Decreto-Ley) que trata de reaccionar con prontitud ante acontecimientos económicos poco compatibles con un marco cerrado de actuación pública como es el propio de una Ley de Presupuestos.

64 El adverbio lo utilizo con mucha prudencia, pues no es de descartar que en cualquier momento deba utilizarse una corrección (digamos más propiamente «subida») en alguna de las partes del sistema impositivo para aminorar el fuerte déficit público que el conjunto de las medidas que se van narrando está creando, con absoluto alejamiento del Pacto de Estabilidad que sirve de soporte a la moneda única europea y que, se dice, deberá respetarse otra vez en el año 2012. Veremos la evolución de las cosas, pero insisto en que la conjugación del déficit público y el sistema impositivo creo que será, en el futuro, uno de los binomios de los que, muy probablemente, deberá hacerse uso.

### **G) Sobre el sector del automóvil**

La crisis del sector del automóvil justifica la aparición de un Real Decreto-Ley y de preceptos en otro con más amplio objeto. El primero otorga un crédito extraordinario al Presupuesto del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para la ayuda a la adquisición de vehículos y la renovación del parque de vehículos Plan 2000 E por importe de 100 millones de euros y el segundo otorga 70 millones de euros para la financiación del Plan VIVE de autobuses 2009-2010<sup>66</sup>.

### **H) Medidas en relación con la actividad de las entidades locales**

a) La más relevante es la creación de un *Fondo Estatal de Inversión Local*, con un valor de 8000 millones de euros y cuya gestión es del Ministerio de Administraciones Públicas. Se trata de financiar obras de competencia municipal, con una tramitación contractual rapidísima que se refleja en la creación de un régimen jurídico singular con un objetivo claro de creación de empleo (y, por ello, también esta medida podría ser estudiada en el siguiente punto). Probablemente esta-

---

65 (Viene de la página anterior). Cfr. los arts. 9 y 10 del Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, ya citado.

66 Se trata, respectivamente, del Real Decreto-Ley 7/2009, de 22 de mayo (BOE núm. 125, de 23 de mayo) y de un precepto en el Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio (BOE núm. 143, de 13 de junio), que tiene un objeto más amplio y del que se trata en distintos puntos de este trabajo. En desarrollo del primero, *vid.* el Real Decreto 898/2009, de 22 de mayo (BOE núm. 125, de 23 de mayo) e, igualmente, el Real Decreto 1081/2009, de 3 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de ciclomotores y motocicletas, Plan MOTO-E de apoyo a la renovación del parque de vehículos de dos ruedas (BOE núm. 164, de 8 de julio).

mos ante una de las actuaciones más «advertibles» por los ciudadanos de entre las adoptadas durante la crisis económica<sup>67</sup>.

b) Otro Real Decreto-Ley presenta un doble conjunto de medidas en relación con las entidades locales<sup>68</sup>. Por un lado, tiene por objeto *facilitar el endeudamiento bancario de las entidades locales que hubieran liquidado el ejercicio 2008 con remanente de tesorería negativo para gastos generales o que tengan obligaciones vencidas y exigibles pendientes de aplicar al presupuesto para facilitar la cancelación de sus deudas con acreedores*. Y, por otro, se crean *garantías para el Instituto de Crédito Oficial en los avales que garanticen los impagos de facturas endosadas por las empresas y autónomos correspondientes a obras y servicios prestados a entidades locales*. En esos casos el órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda efectuará a su favor las retenciones que procedan con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer su participación en los tributos del Estado. Son medidas, pues, de distinto signo que si se orientan, en general, a posibilitar la inyección de financiación al sector privado, pretenden también evitar las consecuencias, penosas, de un excesivo sobreendeudamiento de las entidades locales.

---

67 Cfr. los arts. 2 y ss. del Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación (BOE núm. 290, de 2 de diciembre de 2008). La «visibilidad» de las obras amparadas en este Fondo, es evidente. Su escasa conexión con un sistema de planificación de las obras públicas, también.

68 Se trata del Real Decreto-Ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos (BOE núm. 101, de 25 de abril).

## **I) Sobre empleo**

a) Las primeras medidas se adoptan a finales de 2008 y consisten, sustancialmente, en *fomentar la contratación de trabajadores a tiempo indefinido mediante la bonificación en las cuotas de la Seguridad Social y en facilitar la capitalización de las prestaciones por desempleo*<sup>69</sup>.

b) Creación del *Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo* mediante el Real Decreto-Ley 9/2008 ya citado. El Fondo cuenta con 3000 millones de euros y está a disposición del Gobierno. Se trata de realizar actuaciones de relativa importancia (menos de 5 000 000 de euros salvo supuestos excepcionales) con unas determinadas finalidades y siempre que se trate de obras de ejecución inmediata<sup>70</sup>.

c) Se utiliza otra vez el rango legal en materia de empleo en marzo de 2009. Se promulga en ese momento un Real Decreto-Ley<sup>71</sup> cuyo objeto es *ampliar el período de prestaciones, agilizar la concepción del subsidio de desempleo y regular bonificaciones por contratación indefinida de trabajadores*<sup>72</sup>.

---

69 Cfr: el Real Decreto 1975/2008, en su art. 1.

70 Cfr: los arts. 11 y ss. del Real Decreto-Ley 9/2008 ya citado. Las finalidades son I + D + i, sector de automoción, actuaciones medioambientales, construcción, rehabilitación y mejora de edificios públicos, rehabilitación de vivienda, pequeñas infraestructuras del transporte, prestación de servicios sociales... La Orden EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008 por el que se aprueba el destino del Fondo Especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, y su distribución por departamentos ministeriales (BOE núm. 207, de 10 de diciembre de 2008).

71 Cfr: Real Decreto-Ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas (BOE núm. 57, de 7 de marzo de 2009).

72 La profundización en materia de regulación sobre el empleo que representa este texto se relaciona, sin duda alguna, con la pérdi-



d) El incremento en las cifras de paro, ocasiona la necesidad de *proveer de suplemento de crédito* para el presupuesto del servicio público de empleo estatal<sup>73</sup>.

e) Igualmente, la ayuda a los desempleados es causa de una concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Ministerio de Educación para la *concesión de ayudas económicas para la formación de posgrado durante el período de desempleo*<sup>74</sup>.

## **J) Sobre el sector financiero**<sup>75</sup>

a) *Elevación de la cuantía del Fondo que garantiza los depósitos de los ciudadanos en las instituciones del sistema financiero*. Constituyó la primera medida, real, mediante la que se reaccionó contra la caída generalizada de las bolsas y de la confianza ciudadana que siguió a la quiebra de Lehman and Brothers<sup>76</sup>. Esta medida va seguida a los pocos días por la que se menciona a continuación.

---

da acelerada de empleo que denotan las sucesivas cifras ofrecidas. Esto ha sido así desde la primavera de 2008, y solo los meses de mayo, junio y julio de 2009 han representado una pausa en la destrucción continua de empleo sin que el repunte de esos meses se haya centrado en la creación de trabajo estable, sino temporal, existiendo previsiones de pérdida de empleo para el próximo otoño.

<sup>73</sup> Ese es el objeto del art. 1 del Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, ya citado.

<sup>74</sup> *Cfr.* el art. 5 del Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, ya citado.

<sup>75</sup> La crisis es fundamentalmente financiera, al menos en sus orígenes, y de ahí que sea en este sector donde se pueden encuadrar la mayor parte de las medidas adoptadas y, desde luego, las de previsible mayor impacto en el futuro, como la última de las que menciono en este punto sobre el FROB.

<sup>76</sup> *Cfr.* Real Decreto 1642/2008, de 10 de octubre, por el que se fijan los importes garantizados a que se refiere el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito y el Real Decreto 948/2001, de 3 de agosto, sobre sistemas de indemnización de los inversores (*BOE* núm. 46, de

b) *Posibilitar la compra de activos a los actores del sistema financiero para facilitar su liquidez* a cuyos efectos se crea un Fondo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>77</sup>.

c) *Autorizar el otorgamiento de avales a operaciones de financiación*. El objetivo es el mismo: facilitar la liquidez de los actores del sistema financiero. A esos efectos se califican como operaciones de financiación las emisiones de pagarés, bonos y obligaciones admitidas a negociación en mercados secundarios oficiales españoles<sup>78</sup>.

d) *Concesión de un crédito al Instituto de Crédito Oficial* para que ponga en marcha una nueva línea de mediación para atender las necesidades de financiación de capital circulante de las pequeñas y medianas empresas que, siendo solventes y viables, estén sometidas a una situación transitoria de falta de crédito<sup>79</sup>.

---

11 de octubre de 2008). La cantidad quedó fijada en 100 000 euros. La medida sigue a la celebración de un Consejo Europeo el 7 de octubre que había propuesto fijarla, como mínimo, en 50 000 euros.

77 Cfr: Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (*BOE* núm. 248, de 14 de octubre de 2008). Por cierto que su art. 21 es modificado por la disposición final del Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, con la finalidad de «descontar» de la dotación máxima de este Fondo, lo que el Estado debe aportar al nuevo Fondo creado por el Real Decreto-Ley 9/2009.

78 Cfr: Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los países de la Zona Euro (*BOE* núm. 248, de 14 de octubre de 2008). El carácter de norma «aplicativa» de acuerdos europeos se encuentra en la misma denominación del Real Decreto-Ley. El art. 8 del Real Decreto-Ley 7/2008, será modificado por el art. 5 del Real Decreto-Ley 3/2009 ya mencionado.

79 Cfr: Real Decreto-Ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias (*BOE* núm. 300, de 13 de diciembre de 2008). El texto lleva a cabo

e) Una medida enteramente singular a lo que se ha dicho hasta ahora es la que refleja la normativa en torno a la *intervención de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha* que tuvo lugar mediante el acuerdo de sustitución provisional de administradores de esa entidad adoptado por el Banco de España el 28 de marzo de 2009. Consiguientemente, un Real Decreto-Ley<sup>80</sup> dispuso un conjunto de preceptos del que lo fundamental es la *autorización a la Administración General del Estado para avalar durante el ejercicio de 2009 y por un importe máximo de nueve mil millones de euros, en garantía de las obligaciones derivadas de las financiaciones que pueda otorgar el Banco de España a la Caja de Ahorros citada.*

f) Posición singular en toda esta evolución hay que otorgar al Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (BOE núm. 155, de 27 de junio de 2009), que por su importancia será objeto de un estudio pormenorizado en el siguiente apartado de este trabajo.

### ***K) Ausencias notadas y referencia a proyectos de singular importancia***

Como se habrá podido notar, en la larga enumeración anterior hay menciones a preceptos de derecho procesal,

---

también una modificación del Código de Comercio [es de significar que esto es una modificación permanente de una norma fundamental del ordenamiento mercantil, aunque solo afecte al art. 36.1.c)] y algunas previsiones puramente temporales (dos ejercicios a partir de la entrada en vigor) sobre cómputo de pérdidas en los supuestos de reducción obligatoria de capital social en la sociedad anónima y de disolución en las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada.

80 *Cfr.* Real Decreto-Ley 4/2009, de 29 de marzo, por el que se autoriza la concesión de garantías derivadas de la financiación que pueda otorgar el Banco de España a favor de Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha (BOE núm. 76, de 29 de marzo).

derecho mercantil, derecho administrativo y derecho tributario. Prácticamente todas las ramas del Derecho que pudieran incluirse en el «derecho público de la economía» o en el «derecho de la regulación económica» con ausencia de una parte importante como sería el derecho laboral. Y ello no por falta de tenaces intentos de que la regulación de la relación laboral (en lo que hace referencia a las condiciones de la extinción del contrato de trabajo) sea afectada<sup>81</sup> sino porque, simplemente, la opinión del Gobierno ha sido hasta ahora contraria a la de tal afección, entendida como empeoramiento de las condiciones de despido, así como a cualquier otra modificación normativa que afectara a derechos «consolidados» por los individuos o clases más dependientes o débiles económicamente<sup>82</sup>.

---

81 Se han publicado medidas concretas en las que consistiría esa reforma laboral. *Cfr.*, por ejemplo, A. Recarte, *El Informe...*, *op. cit.*, pp. 350 y ss. Igualmente ha tenido lugar un curioso enfrentamiento entre firmantes de distintos documentos a favor o en contra de la reforma laboral así entendida. La prensa ha informado suficientemente de todo ello, pudiéndose advertir en distintas informaciones una «ganancia» (cuantitativa) del número de los que se oponen a la reforma laboral (setecientos frente a cien a favor) y, en sentido contrario, una ganancia por «citas académicas» de sus publicaciones de aquellos que están a favor de la reforma sobre los otros. Hilarante, simplemente, si no fuera porque se está tratando de cuestiones bien importantes y para algunos (los que sufrieran, hipotéticamente, los resultados de esa reforma), probablemente dramáticas.

82 Hasta el punto de que se ha roto el «pacto social» en los días finales de julio de 2009 por la discrepancia entre los actores del pacto (empresarios, sindicatos y Gobierno) sobre su contenido en relación con los derechos vinculados al cese de la relación laboral. Por la importancia capital de un clima de entendimiento social en el contexto de una situación de crisis económica, es de desear que la vuelta de las vacaciones conduzca, de una forma u otra, a la reanudación de los contactos y a la consecución de acuerdos que, si son sustantivos y no formales, a todos deberían alegrar en cuanto que podrían ser el pretexto para una inversión económica privada que en estos momentos se deja notar clamorosamente por su ausencia.

Y de la misma manera hay que hacerse eco en este punto de lo que todavía no constituye otra cosa que palabras o discursos políticos, centrados en una ley con un fondo de la economía sostenible, y mediante la que, se dice, se trataría de cambiar el modelo productivo de España hasta ahora excesivamente dependiente de los sectores inmobiliario, automovilístico o turístico. Por el contrario, se querría dar un decisivo impulso a actividades basadas en I + D + i, a una economía ambiental y sostenible cuyo efecto sería, al menos en palabras del Gobierno, radical.

Si estas ideas se concretaran en un texto normativo de rango legal, acompañado de una dotación económica suficiente y, además, con mecanismos eficaces de implantación, no cabe duda de que nos encontraríamos ante el más poderoso instrumento de transformación económica y social de todos los que se han enumerado en esta parte del trabajo. La relevante actuación del Estado que en todas las normas citadas aparece, alcanzaría un nuevo rol de elemento decisivo en una transformación económica y social sobre la que, en teoría, no se me ocurren argumentos que oponer a ese resultado final de Arcadia feliz que se pretende conseguir. Estaríamos, realmente, ante un auténtico cambio de papeles en la concepción del Estado que de ser elemento director de un sistema económico dado, se convertiría en protagonista de un cambio sustancial del mismo, para luego continuar dirigiéndolo.

Y dentro de lo posible o intuido, con anuncios singulares ya producidos, parece que se deberá contar con iniciativas tendentes a introducir en el plano supranacional elementos de control del sistema financiero que repercutirán o se impondrán a los controles internos de los países que se han mostrado, por distintos motivos, incapaces

de controlar lo que significan actores financieros en el marco de una economía globalizada en muy buena parte de sus manifestaciones. Hasta ahora no estamos sino ante proyectos (o sugerencias) que aparecen en el contexto de reuniones internacionales o de pronunciamientos de órganos de la Unión Europea, pero es previsible que en los próximos tiempos haya avances sustanciales en este plano que, necesariamente, deberán repercutir sobre la configuración de los controles internos ya conocidos. Ello es un elemento más a sumar a los rasgos que dan un carácter propio y singular a este «derecho de la crisis económica».

## **2. Referencia a la normativa de las comunidades autónomas**

La rúbrica de este punto del trabajo contiene la palabra *referencia* porque, al contrario de lo que he tratado de hacer en el punto anterior dedicado a la normativa del Estado y en el que he perseguido la mayor exhaustividad y tratamiento total de la normativa aparecida<sup>83</sup>, en este caso solo pretendo realizar algunas menciones llamando la atención sobre lo que me puedan parecer elementos jurídicamente resaltables después de haber realizado una consideración mucho más profunda de lo que las siguientes líneas, tan simples, reflejan.

Ello tiene una justificación evidente: de un lado, el amplio número de CCAA y el hecho de que prácticamente todas han llevado a cabo alguna actividad normativa, pone el listón muy alto en lo relativo a la consecución del objetivo de la exhaustividad y, desde luego, la «ameni-

---

83 En concordancia con las capitales competencias estatales que aparecen, entre otros, en el art. 149.1.11 y 13 de la CE.

dad» del trabajo sufriría mucho con el éxito en tal objetivo. Pero unido a todo ello, el hecho cierto del menor bagaje competencial de las CCAA en el ámbito de la ordenación de la actividad económica<sup>84</sup> y, consiguientemente, el menor volumen de recursos económicos utilizado y, previsiblemente, su menor impacto también, es razón decisiva para que no considere necesario llevar a cabo en este lugar otra cosa que una síntesis de las líneas generales más importantes de esa normativa.

Desde ese punto de vista las CCAA han aprobado normas para intentar crear empleo en su territorio, llevando a cabo acciones de fomento en el marco de sus competencias; igualmente para simplificar procedimientos administrativos sirviendo, así y en teoría, a una más rápida implantación de las inversiones creadoras de empleo y, finalmente, persiguiendo actuaciones concretas que se juzgan merecedoras de protección. En ese marco son muchas las normas con rango de ley aprobadas y muchas más las reglamentarias que aparecen en los distintos diarios oficiales autonómicos.

Puede recordarse, así<sup>85</sup>, la Ley Foral 18/2008, de 6 de noviembre, de medidas de reactivación económica, los Decretos-Leyes andaluces de 3 de junio de 2008 de medidas tributarias y financieras y de impulso de la actividad económica (y su transformación en la Ley 1/2008, de 27

---

84 Su papel se limita al desarrollo y ejecución de las normas estatales que supongan la aplicación del art. 149.1.11 y 13 antes mencionado y con los problemas tradicionales, en este ámbito, del concepto de *ejecución* que se mencionarán más adelante.

85 Algunas de las normas citadas en el texto aparecen en la valoración general que hace J. Tornos en el *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2009, p. 18. Es advertible que algunas CCAA aprueban normas que pretenden reactivar la vida económica y crear empleo, con anticipación a la actuación normativa del Estado.

de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos), y de 9 de diciembre de 2008 del programa de transición al empleo de la Junta de Andalucía; el Decreto-Ley catalán 1/2008, de 1 de julio, de medidas urgentes en materia fiscal y financiera; el Decreto-Ley valenciano 1/2009, de 20 de febrero, por el que se constituyen y dotan tres planes especiales de apoyo destinados al impulso de los sectores productivos, el empleo y la inversión productiva en municipios, y aprueba créditos extraordinarios para atender a su financiación; la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2009, de 2 de marzo, por la que se pone en marcha un Plan Extraordinario de Apoyo al Empleo Local en la Comunidad; la Ley 2/2009, de 23 de junio, de medidas urgentes de impulso a la actividad económica en la Comunidad Autónoma de La Rioja...<sup>86</sup>.

En el caso de Aragón es de notar la existencia de tres Decretos-Leyes y de una Ley encuadrables en este tipo de normativa. El primero es el Decreto-Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón, texto centrado, fundamentalmente, en simplificar trámites administrativos en general, y crear una categoría de «inversiones de interés autonómico» que lleva consigo efectos en la reducción de plazos en tramitación, aprobación y ejecución del planeamiento urba-

---

<sup>86</sup> Son frecuentes los Decretos-Leyes autonómicos en esta materia, igual que ha sucedido en el caso del Estado; obviamente se corresponden con las CCAA que han reformado sus estatutos de autonomía en el proceso iniciado en 2006 en el que se incorporó a ellos la posibilidad de aprobar Decretos-Leyes. Las CCAA que aún no han reformado sus estatutos, han debido acudir a la promulgación de leyes por sus Parlamentos territoriales.



nístico y en procedimientos de signo medioambiental<sup>87</sup>. El Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Especial de Dinamización del Sector de la Vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón, lleva consigo, entre otras cosas, la creación de una tipología de vivienda protegida, la garantizada, cuyo objetivo es facilitar la salida del *stock* de vivienda construida y no vendida y donde se pueden reconvertir las antiguas viviendas libres o protegidas que cumplan una serie de condiciones<sup>88</sup>. Finalmente aparece el Decreto-Ley 2/2009, de 12 de mayo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la promoción de empleo y en donde se regulan las clásicas subvenciones para contratar trabajadores desempleados o fomentar la promoción de empleo autónomo.

La ley aragonesa mencionada es la 9/2008, de 23 de diciembre, por la que se autoriza al Gobierno de Aragón a prestar un aval a General Motors España, S. L. Sobre su contenido volveré más adelante.

Finalmente, quiero llamar la atención sobre la conexión expresa de alguna normativa autonómica con la del Estado ya contemplada en este apartado. Es el caso del Decreto

---

87 No parece que este Decreto-Ley haya tenido los efectos que se pretendían, pues no han aparecido los procedimientos administrativos que los distintos Departamentos debían promover, según el propio Decreto-Ley, adaptados a sus principios.

88 En su desarrollo *vid.* la Orden de 11 de mayo de 2009, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, sobre convocatoria y selección de entidades financieras y régimen de los convenios de colaboración que se suscriban entre estas y el Gobierno de Aragón para la financiación de las actuaciones previstas en él. Los medios de comunicación informan en torno al 17 de julio de 2009, de la selección efectiva de las entidades financieras que van a colaborar en el proceso de venta de 4000 viviendas que son las que han obtenido la calificación como viviendas garantizadas.

riojano 50/2009, de 10 de julio, por el que se regula el destino y modo de aplicación del Fondo Especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo aprobado por el Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre.

### **3. Origen de alguna normativa interna española en decisiones de la Unión Europea o en planteamientos generales de reuniones internacionales**

Concluyo este apartado llamando la atención acerca de cómo algunas de las normas españolas (estatales) citadas en este apartado, reclaman formalmente su carácter deudor de acuerdos o decisiones de la Unión Europea o de determinadas reuniones internacionales. La cuestión es fácilmente advertible en los preámbulos de algunos Reales Decretos-Leyes y es una expresión más de esa característica de «globalización» que como signo distintivo tiene esta crisis económica en relación con otras que han sucedido en el pasado. Como muestra de lo que indico, refiero solo estos ejemplos:

a) *El Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros.* El preámbulo indica que «la decisión se enmarca en las líneas de actuación establecidas por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea».

b) *El Real Decreto-Ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro.* El título es ya suficientemente explicativo de lo que quiero indicar, pero el preámbulo, además, vincula esta decisión expresamente con la reunión del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea del día 7 de octubre.

c) *El Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprue-*

*ban créditos extraordinarios para atender su financiación.* En el preámbulo se menciona que su contenido se enmarca «en las líneas de actuación establecidas por la Declaración de la Cumbre sobre Mercados Financieros y Economía Mundial celebrada el pasado 15 de noviembre en Washington, suscrita por España<sup>89</sup>, y por el Plan Europeo de Recuperación Económica, aprobado por la Comisión Europea el pasado 26 de noviembre<sup>90</sup>. En realidad, podríamos señalar la reunión y la declaración de Washington como el punto de partida de la reacción internacional (y de la consolidación de las actuaciones en Europa) dado que esa declaración recomienda una masiva intervención pública en materia de inversión en infraestructuras, desbloquear el comercio internacional, incrementar la supervisión financiera, etc.<sup>91</sup>. Es a partir de ella cuando la Unión Europea puso en marcha el Plan Europeo de Recuperación Económica citado.

Por otra parte, existen normas que lo que están previendo, expresamente, es la sujeción a los principios o instrucciones de la Comisión Europea en su aplicación. El importante Real Decreto-Ley 9/2009, es un ejemplo en este sentido<sup>92</sup>.

---

89 La mención hace referencia, sin duda, al carácter de invitado que tuvo España por primera vez en la reunión del G-20.

90 *Cfr.* la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo: «Un Plan Europeo de Recuperación Económica», Bruselas, 26.11.2008 COM (2008) 800 final.

91 Las medidas mencionadas en la llamada «Declaración de la cumbre sobre los mercados financieros y la economía mundial», de 15 de noviembre de 2008.

92 En el preámbulo de esta norma, y cuando se trata de la capacidad del FROB de adquirir títulos (por ejemplo, participaciones preferentes) de las entidades sujetas a su intervención, se dice que «los términos y condiciones de la retribución de estas participaciones preferentes tendrán en cuenta, en todo caso, los principios que se establezcan por la Comisión Europea». Esta determinación se incorpora al texto articulado del Real Decreto-Ley [*cfr.* el art. 9.3.a)].

V  
LA REESTRUCTURACIÓN  
DEL SISTEMA FINANCIERO.  
EL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN  
ORDENADA BANCARIA (FROB)

Como ya he indicado con anterioridad, la crisis actual considerada de forma global es, esencialmente, una crisis financiera aun cuando tenga manifestaciones específicas en distintos países que se refieren a problemas de concretos sectores productivos. Sobre ello no merece la pena entretenerse en demasía sino recordar (apartado 1), los orígenes de la crisis en las dificultades (incluyendo en algún caso hasta quiebras) de determinadas instituciones financieras norteamericanas, francesas, alemanas, belga-holandesas, inglesas, etc., y las respuestas consiguientes de los distintos Estados<sup>93</sup> con diferentes políticas de ayuda<sup>94</sup>

---

93 Cfr: sobre la misma idea Bel y Estruch, *op. cit.*, p. 57, que indican que en modo alguno puede dejarse caer una pieza del sistema bancario, cosa que sí puede suceder en otros sectores industriales.

94 Políticas que han generado, en algunos casos, fuertes polémicas en algunos países. Por su significado debe destacarse la crítica de J. E. Stiglitz a la política bancaria del presidente norteamericano Obama. Según él solo va a servir para hacer más grandes a los bancos grandes, demasiado grandes para dejarlos caer y demasiado grandes para poder controlarlos. *Vid.* estas ideas en su artículo «El socialismo para ricos de Estados Unidos», *El País*, de 21 de junio de 2009. La crítica es muy significativa porque el autor encabeza en este momento una comisión de la ONU que estudia reformas del sistema monetario y financiero internacional.

o intervención que han llegado, incluso, a la nacionalización total o parcial de su sistema financiero.

Y todo lo que se está narrando corre paralelo al juicio uniforme sobre la solidez relativa y solvencia de la estructura financiera española que ha atravesado de una manera formalmente correcta los avatares de la crisis económica sin más acontecimiento resaltable, hasta el momento, que la intervención de Caja Castilla-La Mancha.

Pero cuestión distinta de la solvencia y solidez del sistema es la de su funcionamiento efectivo. En el apartado anterior ya he referido la existencia de una serie de normas legales destinadas, fundamentalmente, a proporcionar liquidez a los actores del sistema financiero para que la actividad crediticia continuara y, por lo tanto, se facilitara el funcionamiento del sistema productivo, objetivo que, por lo visto, no podría decirse que haya sido conseguido a plena satisfacción. Y cuestión otra vez distinta de las anteriores, es que las condiciones globales de solvencia y solidez puedan permanecer como ahora o que se degraden.

Por ello un paso adelante y muy sustancial en este camino creador de normas jurídicas relativas al sistema financiero está constituido por el Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (*BOE* núm. 155, de 27 de junio de 2009, con corrección de errores en el *BOE* núm. 157, de 30 de junio de 2009). Antes ya se ha hecho mención a este texto pero con la advertencia de que su importancia justificaba un tratamiento separado.

Y es claro que su significación es fundamental y en línea en apariencia contraria a ella, está su sencillez. Efectivamente, la norma constituye un texto de aparente estructura compleja aunque, en el fondo, es bien fácil de

entender. En seguida procederé a la explicación de su contenido no sin antes notar cómo su promulgación ha ido acompañada de pronunciamientos en diversas partes del país que reprochan inconstitucionalidad a dicho Real Decreto-Ley por desconocer, según quienes han pronunciado estas palabras, las competencias estatutarias de las CCAA sobre Cajas de Ahorros.

## 1. El contenido del Real Decreto-Ley 9/2009

Digamos, inicialmente, que este Real Decreto-Ley aparece cuando ya existía opinión publicada, con distintos matices, sobre la necesidad de afectar, con el pretexto o justificación de la actual crisis económica, a la configuración jurídica de una de las partes del sistema financiero español, las Cajas de Ahorros y su ordenación básica presente en su ley reguladora de 1985<sup>95</sup>. El Real Decreto-Ley 9/2009 no pretende, sin embargo, operar ningún tipo de modificación de la Ley de 1985 sino crear las condiciones adecuadas para que pueda tener lugar una «reestructuración bancaria» (ese es el título, aunque la palabra *bancaria* está utilizada en un sentido amplio, relativo a todas las

---

95 *Vid.* la opinión de A. Recarte, *El Informe...*, *op. cit.*, para el que debería existir un pacto para reformar la Ley de Cajas de Ahorros de 1985 en el sentido de permitir fusiones entre Cajas de distintas comunidades autónomas y convertir su capital social de las Cajas de Ahorros (p. 350). Remito, igualmente, a la obra de A. Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz en el *Informe de las Comunidades Autónomas 2008*, muy crítico con la regulación actual y, sobre todo, con las manipulaciones políticas de la actuación de las Cajas de Ahorros razonando en torno a las sucesivas modificaciones de la Ley de Cajas de la Comunidad de Madrid (y el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Nación, finalmente retirado con posterioridad a la publicación de su trabajo) en las que se debate, en el fondo, el gobierno de Caja Madrid.

entidades de crédito españolas) si se dan los presupuestos de entrada en crisis de alguna entidad. El análisis inicial del preámbulo del Real Decreto-Ley parte de la constatación de la buena salud del sistema financiero español, pero reconoce que podrían darse en el futuro algunas dificultades. Lo hace con estas palabras:

Las entidades que podrían considerarse como más determinantes para la salud del sistema por su tamaño, mantienen una sólida posición que les puede permitir, con un grado de certeza razonable, seguir afrontando la crisis sin necesidad de apoyo público. Este punto es esencial, porque sitúa al sector bancario español en una posición muy favorable respecto a los de las grandes economías avanzadas. Entre las entidades de tamaño mediano o pequeño también se encuentran entidades que mantienen una sólida posición, no obstante, podría haber algunas que pudieran llegar a ver comprometida su viabilidad en los próximos meses, debido a la interacción de la persistencia de problemas de liquidez y financiación con el deterioro relativo de sus activos, aumento notable de la dudosidad<sup>96</sup> y disminución de su negocio, consecuencia tanto de la duración, intensidad y extensión de la crisis, como de la fuerte caída de la actividad económica promovida por la misma.

El análisis es, por lo tanto, globalmente positivo para el sistema financiero español en su conjunto pero, no obstante, se parte de que podrían existir problemas puntuales que hacen necesario contar con la previsión de elementos que puedan contribuir a solventarlos. Esos elementos se encuentran en los «tradicionales» Fondos de Garantía de Depósitos de Bancos, Cajas de Ahorros y Cooperativas de crédito, regulados en el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, pero a los que se va a sumar el nuevo Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) creado por el Real Decreto-Ley que

---

96 Sic, quizás debe decir «morosidad»; si es así, esto no ha sido advertido en la corrección de errores.

consideramos. Con todo ello, el Real Decreto-Ley 9/2009 prevé unas formas de intervención en las entidades de crédito en tres fases que el preámbulo explica, resumidamente, así:

(I) la búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito, (II) la adopción de medidas para afrontar debilidades que puedan afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito y (III) los procesos de reestructuración con intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Consiguientemente el texto articulado del Real Decreto-Ley define unas maneras de intervención congruentes con el planteamiento general del preámbulo. La iniciativa privada aparece en el art. 6.1 y se basa en la presentación por la entidad afectada de un plan de viabilidad que puede llevar consigo el apoyo económico del Fondo de Garantía de Depósitos correspondiente o del mismo FROB. Si no hay tal voluntariedad en la iniciativa, esta puede ser impulsada por el Banco de España forzando la presentación de un plan de viabilidad (art. 6.2).

Pero el sentido más radical de la intervención tiene lugar cuando opera plenamente el FROB y ello se regula en el art. 7 del Real Decreto-Ley 9/2009. Esa intervención del FROB sucede bien cuando no se presente por la entidad afectada el plan de viabilidad (y fuera necesario hacerlo porque así lo había exigido el Banco de España), o este no fuera viable, o se incumplieran de forma grave las medidas previstas en el plan mencionado o en alguno de los planes a que se refiere el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero<sup>97</sup> (del art. 7.1). En esos casos el Banco de

---

<sup>97</sup> El Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras (*BOE* núm. 41, de 16 de febrero), es



España adopta una serie de medidas provisionales o cautelares (designar un administrador provisional, por ejemplo) y el FROB realiza otras (elaborar un informe como primera de todas ellas) de la que la más importante es proponer al Banco de España la aprobación de un plan de reestructuración de la entidad con la elevación a la ministra de Economía y Hacienda de una memoria económica en la que se detallará el impacto financiero del plan de reestructuración y a la que la ministra puede oponerse<sup>98</sup>.

El Plan elaborado por el FROB y aprobado por el Banco de España puede constar de medidas de apoyo financiero y medidas de gestión detallando sus contenidos el Real Decreto-Ley 9/2009 bien que en las primeras puedan entrar, entre otros, «el apoyo a procesos de fusión o absorción con otras entidades de reconocida solvencia o el traspaso total o parcial del negocio a otra entidad así como la adopción por los órganos correspondientes de la entidad afectada de los acuerdos necesarios a tal

---

desarrollo de leyes internas españolas a su vez reflejadoras del Acuerdo de Capital de Basilea II (2004) y de dos Directivas comunitarias del año 2006. El objeto global de cuanto se indica es intentar alcanzar esquemas de supervisión prudencial de entidades de crédito lo más homogéneos posibles entre países, reconociendo las dificultades de actuación de los supervisores puramente nacionales.

98 Debe repararse en el reparto de funciones entre el Banco de España, el FROB y la ministra de Economía y Hacienda. Por cierto que el Real Decreto-Ley 9/2009 no dice nada acerca de las consecuencias jurídicas de la oposición de la ministra de Economía y Hacienda al proyecto de Plan elaborado por el FROB, pero no parece que deban deducirse consecuencias jurídicas de vinculatoriedad de tal informe (obviamente, la práctica real podría ser distinta), pues tampoco hay tal vinculatoriedad en el informe de la ministra respondiendo al Plan que el Banco de España se dispone a aprobar (art. 8.2 luego transcrito). Esta falta de elementos vinculatorios responde a la autonomía del Banco de España como característica esencial de esta entidad para poder cumplir las importantes funciones que le son confiadas.

fin» [del art. 7.3.a)]. Elemento decisivo —y crítico en el proceso que trataré en el apartado 2 de esta división del trabajo—, es lo previsto en el art. 8 según el cual:

1. La aprobación por el Banco de España del plan previsto en el artículo 7 anterior determinará que *las concretas operaciones* de fusión de entidades de crédito, ya sea por absorción o mediante la creación de una nueva entidad de crédito, o de escisión o cesión global o parcial de activos y pasivos que se contengan en el mismo, así como las eventuales adquisiciones de participaciones significativas que resulten de su ejecución y las modificaciones estatutarias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de dichas operaciones *no requieran ninguna autorización administrativa ulterior en el ámbito de la ordenación del crédito y la banca*, salvo aquellas exigidas por la legislación en materia de defensa de la competencia.

2. *El Banco de España*, con carácter previo a aprobar el plan correspondiente, *solicitará informe* a la ministra de Economía y Hacienda o a los *órganos competentes de las comunidades autónomas en que tengan su domicilio las cajas de ahorros y, en su caso, las cooperativas de crédito involucradas*. Dichos informes deberán ser remitidos en el plazo de 10 días. (El resalte tipográfico es mío.)

Por lo demás el FROB es objeto de regulación en los arts. 1 y ss. del Real Decreto-Ley 9/2009. Se dice en esos preceptos que el FROB gozará de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de sus fines (art. 1.3) y que tiene el objeto de «gestionar los procesos de reestructuración de entidades de crédito y contribuir a reforzar los recursos propios de las mismas» (art. 1.2)<sup>99</sup>. Está excluido de la aplicación de cual-

---

<sup>99</sup> El FROB responde a una configuración semejante a los Fondos de Garantía de Depósitos regulados en el Real Decreto 2606/1996, pero con el sesgo particular de ser un instrumento financiero al servicio de la idea de reestructuración aun cuando con sus fondos se puede cooperar también a reforzar los recursos propios de las entidades de crédito (*cf.* el art. 9). Por eso se aplica supletoriamente el régimen aplicable a los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito (*cf.* el art. 1.4 del Real Decreto-Ley 9/2009, en su primer inciso).

quier norma propia de las entidades públicas con la excepción de la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas (art. 1.4)<sup>100</sup> y regido supletoriamente por normas de derecho privado en lo relativo a sus operaciones tras la aplicación preferente de lo previsto en el propio Real Decreto-Ley (art. 1.7). Es gobernado por una Comisión Rectora en la que siempre se asegura la primacía del Banco de España (la preside el subgobernador) si bien también participan en esa Comisión representantes de los tres Fondos de Garantía de Depósitos, en cuanto que con su capital se forma también la dotación del Fondo (art. 3).

La dotación de este Fondo es de 9000 millones de euros (art. 2.2), aportándose de los Presupuestos Generales del Estado 6750 millones (art. 2.3)<sup>101</sup> y el resto proviene de los Fondos de Garantía de Depósitos y con arreglo a ciertos criterios de proporcionalidad (art. 2.4). También puede captar financiación en los mercados de valores (art. 2.5).

Digamos, finalmente, que la regulación realizada lleva consigo también la afición a importantes normas del sistema financiero<sup>102</sup>.

---

100 Se señala, así, la falta de aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, o de las normas que regulen el régimen presupuestario, económico-financiero, contable, de contratación y de control de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado y tampoco está sujeto a las disposiciones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (*cf.* el art. 1.4 del Real Decreto-Ley).

101 *Vid.* en el apartado IV.1, dentro de las medidas financieras, cómo esa cantidad procede del Fondo de adquisición de activos cuya cuantía se reduce en la misma cifra.

102 Las disposiciones finales informan de la modificación del art. 2.1 del Real Decreto-Ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de activos financieros (primera), del art. 54.2.1 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos

## **2. El problema de la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 9/2009. Opinión favorable a su sujeción a la Constitución**

Como se ha indicado anteriormente, el debate sobre la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 9/2009 ha aparecido en el mismo momento de su llegada al *BOE*. Por lo que ha podido leerse o escucharse en los medios de comunicación, algunos políticos de las CCAA de Cataluña, Extremadura, Andalucía o Aragón (al menos), han afirmado su inconstitucionalidad planteando consultas sobre esa cuestión a los respectivos Consejos Consultivos<sup>103</sup> siendo los títulos estatutarios sobre Cajas de Ahorro los que se consideran lesionados. Como muestra de estos, transcribo lo previsto en el art. 120 del EC y en el art. 71.33 del EAr. Elijo en ambos casos textos correspondientes a estatutos de autonomía reformados tras el proceso que se inicia en 2005 y relativos a las dos formas de hacer manifestadas en esa reforma: minuciosa, con precisión de múltiples submaterias en el caso del EC, y al modo tradicional, en la línea de los estatutos de la primera época, en el caso del EAr. Así, comienzo por la exposición del art. 120 del EC:

---

Generales del Estado para el año 2009 (segunda), del art. 7.7 y 8 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (tercera), del art. 4 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (cuarta) y de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (quinta).

103 *Vid.* el Dictamen 295/2009, de 29 de julio, del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya que afirma la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 9/2009, por oponerse al art. 120 del EC.

### **Artículo 120. Cajas de ahorros.**

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña, la competencia exclusiva sobre la regulación de su organización, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución. Esta competencia incluye en todo caso:

a) La determinación de sus órganos rectores y de la forma en que los distintos intereses sociales deben estar representados.

b) El estatuto jurídico de los miembros de los órganos rectores y de los demás cargos de las cajas de ahorros.

c) El régimen jurídico de la creación, la fusión, la liquidación y el registro.

d) El ejercicio de las potestades administrativas con relación a las fundaciones que creen.

e) La regulación de las agrupaciones de cajas de ahorros con sede social en Cataluña.

2. Corresponde a la Generalitat en materia de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre la actividad financiera, de acuerdo con los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan las bases estatales, que incluye, en todo caso, la regulación de la distribución de los excedentes y de la obra social de las cajas.

Asimismo, la Generalitat efectuará el seguimiento del proceso de emisión y distribución de cuotas participativas, exceptuando los aspectos relativos al régimen de ofertas públicas de venta o suscripción de valores y admisión a negociación, a la estabilidad financiera y a la solvencia.

3. Corresponde a la Generalitat, en materia de cajas de ahorros con domicilio en Cataluña, la competencia compartida sobre disciplina, inspección y sanción de las cajas. Esta competencia incluye, en todo caso, el establecimiento de infracciones y sanciones adicionales en materias de su competencia.

4. La Generalitat, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal, colabora en las actividades de inspección y sanción que el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España ejercen sobre las cajas de ahorros con domicilio en Cataluña<sup>104</sup>.

---

104 En forma semejante pero con todavía más amplio contenido, *cf.*: el art. 75 del EA sobre el que ha escrito un excelente trabajo A. Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, «Competencias sobre cajas de aho-

Por su parte, el EAr. indica lo siguiente:

**Artículo 71.** *Competencias exclusivas.* En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

33.<sup>a</sup> Cajas de Ahorros con domicilio en Aragón e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía<sup>105</sup>.

Como se puede observar, en ambos casos se predicen competencias exclusivas procediéndose en el caso del EC y dentro de la minuciosidad resaltada, a incluir dentro de esa exclusividad y al margen de la referencia a las competencias del Estado, lo relativo a la «fusión, liquidación y registro» de las Cajas de Ahorros<sup>106</sup>.

---

rrros, entidades de crédito, bancos, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de la Seguridad Social (Comentario al art. 75)», en las pp. 720 y ss. de S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, *op. cit.*

105 Por otra parte, el art. 75 relativo a las competencias compartidas, indica que en estas la comunidad autónoma ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado y que a esta categoría pertenecen la «ordenación del crédito, banca, seguros, mutualidades de previsión social, entidades gestoras de planes y fondos de pensiones y otras mutualidades no integradas en el sistema de la Seguridad Social» (regla 9.<sup>a</sup>).

106 Es, precisamente, esta mención específica la que sirve de fundamento al Consell Consultiu catalán para afirmar la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 9/2009. Para el Consell Consultiu, la enumeración de submaterias en el EC representa un límite infranqueable a la normativa básica estatal. Quiere decirse, entonces, que implícitamente para el Consell la situación podría ser otra en las comunidades autónomas que no contaran con tal enumeración de subtítulos competenciales en sus estatutos reformados.

Frente a ellos, la disposición final sexta del Real Decreto-Ley 9/2009, relativa a los títulos competenciales en que este se funda, dice lo siguiente:

El presente Real Decreto-Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.6.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la Constitución que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

Pues bien, para los críticos con el sistema de intervención estatal creado por el Real Decreto-Ley 9/2009, no se respetarían las competencias autonómicas con la mera mención al «informe» que se solicita a las CCAA antes de la aprobación del Plan de Reestructuración (*cf.* el art. 8.2) sino que la competencia exclusiva exigiría ineludiblemente la autorización administrativa autonómica de esa fusión que es, precisamente, lo excluido de forma expresa por el art. 8.1. La consecuencia sería, entonces, que deberían coincidir dos voluntades, la del Banco de España y la de la respectiva comunidad autónoma, para que pudieran tener lugar los procesos de fusión (u otros semejantes) indicados. Cuando la fusión afectara a Cajas de Ahorros u otras entidades de crédito domiciliadas en más de una comunidad autónoma, es fácil concluir en que deberían de existir, entonces, tres o más autorizaciones administrativas. El papel del Banco de España quedaría, por lo tanto, enteramente desvaído de significación, y tampoco servirían de mucho los informes, memorias y planes que preceden a los acuerdos sobre financiación con caudales provenientes del FROB o de otros Fondos de Garantía de Depósitos según lo que se ha expuesto al inicio de este apartado.

La mera exposición de las consecuencias de la afirmación de inconstitucionalidad comienza, creo, a llenar de

una cierta inquietud a cualquiera que se plantee la mejor forma de reaccionar frente a procesos de crisis de determinadas instituciones financieras en las que está en juego no solo el respeto y confianza que merezca esa institución, sino el conjunto del sistema financiero en el que se inserta y en donde es esencial —entre otras cosas— una respuesta rápida y firme que solucione la situación de crisis planteada. Pero, en todo caso y al margen de los sentimientos personales, ¿es realmente una norma inconstitucional el Real Decreto-Ley 9/2009 en cuanto que no recoge las competencias autonómicas de autorización de los procesos de fusiones (o cuestiones semejantes) entre cajas de ahorros o entidades de alguna forma sometidas a las competencias de las CCAA?

A mí no me lo parece pues creo que la configuración de los títulos estatutarios, leídos a la luz de la jurisprudencia del TC sobre la materia, permite sustentar perfectamente la constitucionalidad del art. 8 del Real Decreto-Ley 9/2009.

Para llegar a esta conclusión hay que referirse a la relativamente numerosa jurisprudencia constitucional sobre la materia. Dadas las características de este trabajo, voy a mencionar solo sus puntos fundamentales en relación con las cuestiones que plantea el Real Decreto-Ley 9/2009.

Así, creo que el primer punto a resaltar es que el TC ha afirmado que en el concepto de *bases* presente en el art. 149.1.11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> de la CE, se encuentra no solamente la referencia a una actividad normativa (como es lo usual en estos conceptos o en el de legislación básica o condiciones básicas, que son expresiones también presentes en el art. 149.1 en diversas reglas), sino a una actividad ejecutiva también, y que esta última puede corresponder en múltiples ocasiones a un ente estatal singular, el Banco



de España. En este sentido pueden citarse las SsTC 1/1982, de 28 de enero, 135/1992, de 5 de octubre, 178/1992, de 13 de noviembre y 204/1993 entre otras<sup>107</sup>. Esas funciones ejecutivas del Banco de España aparecen justificadas por su «especialización técnica, de manera que la ordenación básica del crédito corresponde no solo a los Cuerpos Colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España»<sup>108</sup>.

Profundizando más, en la STC 235/1999, de 16 de diciembre, f. j. 5.º, y resumiendo doctrina del TC anterior, se ha dicho que:

En especial, de la consideración del Banco de España como garante del buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, a que se hace referencia en la STC 155/1996, fundamento jurídico 5.º, y plasmada actualmente, en el plano legislativo, en el art. 7.5.b) de su Ley de Autonomía, conforme a la redacción dada al mismo por el art. 2 de la Ley 18/1998, de 29 de abril, *se deriva el carácter básico de las funciones ejercidas por dicha institución y que tienen por objeto la preservación de la solvencia de las entidades de crédito [...]. Ello porque la salvaguardia de dicha solvencia trasciende los casos concretos y protege un interés supraautonómico, cual es la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, que se ve negativamente afectado por las situaciones de insolvencia en que pudieran incurrir los sujetos integrantes del mismo, para lo cual se establece la existencia de mecanismos de aseguramiento de los intereses de terceros y de saneamiento y reflotamiento de las entidades en dificultades, que tratan de restaurar la confianza en el sistema y que implican al conjunto de las entidades crediticias.* (El resalte tipográfico es mío.)

Y tras esto va a venir la única mención a los Fondos de Garantía de Depósitos que se encuentra (en mi conoci-

---

107 Vid. algunas de estas Sentencias en las pp. 258 y ss., del excelente libro de G. Fernández Farreres, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Madrid, Iustel, 2005.

108 Cfr. la STC 135/1992, f. j. 3.º, STC 178/1992, f. j. 2.º y STC 204/1993, f. j. 5.º.

miento) en la jurisprudencia del TC, mención significativa en tanto en cuanto los Fondos no son cuestionados por el recurso de inconstitucionalidad que da lugar a la aparición de la Sentencia<sup>109</sup>:

Destacan, en este sentido, el posible recurso a las medidas de intervención y sustitución, reguladas en el Título III LDIEC<sup>110</sup>, acerca de cuyo carácter básico, en cuanto afecta específicamente a la atribución de potestades al Banco de España, ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en nuestra STC 96/1996, fundamento jurídico 12; *así como la figura de los denominados Fondos de Garantía de Depósitos, a que obligatoriamente han de pertenecer todas las entidades de crédito españolas* (art. 1 del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, en la redacción dada al mismo por la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 29 de diciembre) *y en cuyo gobierno representa un papel determinante el propio Banco de España según cabe deducir de la lectura del Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, de régimen jurídico de los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.* (El resalte tipográfico es mío.)

La mención a los Fondos de Garantía de Depósito es interesante aun cuando, como digo, no es su regulación objeto del recurso de inconstitucionalidad, pero obsérvese cómo el TC, sin que nadie se lo pida, le otorga el carácter de norma básica y, por lo tanto, con las características generales en relación con el concepto de *bases* (que

---

109 Probablemente por ello esta Sentencia del TC es citada en el preámbulo del Real Decreto-Ley 9/2009. La Sentencia responde al recurso de inconstitucionalidad de la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero.

110 Las siglas utilizadas por la STC citada corresponde a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

incluye lo ejecutivo) que ya hemos hecho notar. Y como antes he indicado, el FROB pertenece —con su singularidad específica destinada a la reestructuración del sistema bancario— a este tipo de Fondos, con lo que la deducción de consecuencias de la jurisprudencia constitucional es fácil de realizar.

En todo caso y para afianzar la línea discursiva que sigo hay que añadir, inmediatamente, otra jurisprudencia del TC en la que se reafirman los mismos principios en relación con el concepto de *bases* y a la intervención ejecutiva del Banco de España que ya vamos contemplando. Eso sucede, por ejemplo, en la STC 48/1988, de 22 de marzo, en la que se tratan los recursos de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1985, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de Cataluña y contra la Ley del Parlamento de Galicia 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros Gallegas. En el f. j. 26 de esta Sentencia se indica lo siguiente:

*Es evidente que ha de atribuirse carácter básico a las normas estatales aducidas por la representación del Gobierno en cuanto regulan la adopción de medidas cautelares que permiten actuar de forma inmediata y con carácter preventivo en situaciones graves que puedan afectar a la solvencia de las Cajas y a la estabilidad del sistema financiero, pues, en estos casos, la naturaleza de la materia en cuestión exige una actuación uniforme y coordinada que garantice la eficacia de las medidas adoptadas, lo que justifica la inclusión en las bases de meros actos de ejecución.*

Las normas catalana y gallega contra las que se imputaba inconstitucionalidad otorgaban la competencia para intervenir las cajas de ahorros en situaciones críticas solo a la Administración autonómica respectiva reduciendo la intervención del Banco de España a una mera facultad de propuesta; contra el desconocimiento que ello suponía de las normas estatales vigentes en el momento sobre

esa cuestión, se formulaba el recurso de inconstitucionalidad que es resuelto con la claridad que se acaba de observar en el texto transcrito<sup>111</sup>.

Y de igual forma puede citarse la STC 96/1996, de 30 de mayo, que resuelve dos recursos de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno vasco y la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 26/1988, de 28 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. En su f. j. 12 se dice lo siguiente:

El párrafo *b)* del mismo art. 42.7, por su parte, declara básicos íntegramente los preceptos del Título III de la Ley, relativo a las medidas de intervención y de sustitución de los órganos de administración o dirección de las entidades de crédito. *Por consiguiente, el Estado no solamente determina las normas correspondientes, sino que se reserva la ejecución de estas medidas, en los supuestos en que «una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o su estabilidad, liquidez o solvencia (art. 31.1. de la LDIEC).*

Basta con examinar el supuesto que desencadena la intervención del Banco de España para *apreciar el carácter básico de la regulación, y que la atribución de facultades puramente ejecutivas en estos supuestos excepcionales se encuentra justificada, como hemos tenido ocasión de declarar en la Sentencia sobre las Cajas de Ahorros de Cataluña y Galicia (STC 48/1988, fundamento jurídico 26).* (Los resaltes tipográficos son míos.)

La jurisprudencia constitucional establecida creo que es taxativa —y unívoca— en torno al problema planteado. Supone, además, una forma de razonamiento jurídico en la que se atiende a la primacía del título competencial genérico discutido (en este caso la ordenación del crédito, banca y seguros o las bases y coordinación de la

---

111 El f. j. 26 indicaba que podría haber también actividad ejecutiva del Gobierno y Administración autonómica en este caso pero respetando la primacía ejecutiva del Banco de España.

planificación general de la actividad económica) sobre el más específico que pudiera citarse (que aquí estaría representado por la competencia exclusiva sobre cajas de ahorros que las CCAA litigantes podían, en la época de los pleitos, exhibir como presente en sus estatutos de autonomía). Esto es una excepción frente a lo que, de manera general, suele realizar el TC, pero está más que consolidado en la jurisprudencia citada.

Naturalmente que siempre se podría decir que toda la jurisprudencia constitucional establecida se basa en una situación normativa previa a la aprobación de los estatutos posteriores a 2005 y que en estos se han reforzado expresamente las competencias de las CCAA sobre cajas de ahorros, de lo que es muestra relevante el EC (art. 120) y su trasunto, el EA (art. 75). Mi opinión es, sin embargo, que la clave de la discusión competencial no reside en la sujeción a una determinada competencia estatutaria configurada de modo formal, sino en el respeto e interpretación que se hace sobre un contenido competencial estatal presente en la Constitución, como es el mencionado en el art. 149.1.11.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup>, por lo que la referencia al contenido (nuevo) de los estatutos aprobados con posterioridad a la jurisprudencia constitucional que se cita, es, en este supuesto, insustancial<sup>112</sup>.

En todo caso, no cabe duda de que los nuevos estatutos de autonomía posibilitan el que se pueda plantear en

---

112 En el caso de los EC y EA en contradicción con lo que sucede en el caso del EAr., y dada la mención en ellos de lo relativo a la «fusión» de cajas de ahorros, habría que añadir a todo el proceso discursivo su compatibilidad —constitucionalidad— con una situación de normalidad o habitualidad en las decisiones de fusión, pero la necesidad de que en los casos de crisis y por la existencia de intereses supraautonómicos estatales, los títulos debieran ceder ante la aplicación preferente de las normas básicas estatales como las presentes, ahora, en el Real Decreto-Ley 9/2009.

abstracto el juicio de constitucionalidad contra el art. 8 del Real Decreto-Ley 9/2009 y, desde luego, que, en hipótesis, el combate dialéctico se pueda recrudecer en cuanto tenga lugar la primera intervención de reestructuración a la luz del citado Real Decreto-Ley 9/2009. Claro que, igualmente, también es posible que la mera mención a las posibilidades existentes en el Real Decreto-Ley 9/2009 y las variadas técnicas de intervención que contiene, animen a procesos voluntarios de reestructuración en los que no tengan que ponerse en marcha las facultades de intervención del Banco de España (y del FROB como elemento instrumental) en tanto en cuanto puedan alcanzarse procesos pactados por todas las partes interesadas en ello<sup>113</sup>.

---

113 Precisamente en los momentos en los que se concluye este trabajo, los medios de comunicación informan sobre procesos voluntarios de fusión existentes en Andalucía, Cataluña y Castilla-León. En todos los casos se trata de fusiones entre cajas domiciliadas en la misma comunidad autónoma, lo que reduce a una sola la autorización administrativa de tales procesos de fusión. Como, por otra parte, no parece que fuera a acudirse a lo previsto en el Real Decreto-Ley 9/2009, tampoco debería plantearse la intervención del Banco de España con lo que, en la práctica, la inconstitucionalidad proclamada por algunos no llegaría a ser determinante en los procesos mencionados.



VI  
VALORACIÓN DEL CONJUNTO DE LAS MEDIDAS  
EXPUESTAS: LA PERMANENCIA DE LOS RASGOS  
BÁSICOS CONOCIDOS DEL DERECHO PÚBLICO  
ECONÓMICO ESPAÑOL TAMBIÉN  
EN LA SITUACIÓN DE CRISIS ECONÓMICA.  
LA EVIDENTE RECUPERACIÓN DEL PAPEL  
DEL ESTADO PRESENTE EN ALGUNA  
DE ESAS MEDIDAS

Aun cuando los objetivos que me proponía para este trabajo no están todavía conseguidos, creo llegado el momento de realizar una valoración del conjunto de las medidas adoptadas una vez que estas han sido expuestas con detenimiento. Ello servirá para expresar una serie de ideas válidas para caracterizar un derecho muy variado y, con ellas, realizar nuevas consideraciones desde la perspectiva de los conceptos fundamentales del Estado creado por nuestra Constitución (arts. 1 y 2, y *vid.* los apartados VII, VIII y IX).

Con esta advertencia previa, me parece que estas medidas (y los pronunciamientos realizados en el ámbito internacional que en ocasiones, como se ha dicho, están en su origen) significan, ante todo:

a) *Una fuerte intervención del Estado, con aporte de muy importantes recursos al sistema económico.* Intervención realizada en una tónica plenamente coherente con las conclusiones que la mayor parte de la ciencia económica había alcanzado en relación con crisis anteriores y cuál debería ser en esas situaciones, si se repetían, el comportamiento de los poderes públicos. Podríamos decir, simplificando y en tono bastante vulgar, que en su mayor parte se trata de



medidas «keynesianas» adoptadas, además, con mucha rapidez, tratando así de obviar los inconvenientes derivados de las premiosas reacciones de los poderes públicos en episodios anteriores, singularmente en la crisis económica de los años treinta del pasado siglo<sup>114</sup>.

b) Dado ese carácter singularmente intervencionista pero limitado al aporte de medios económicos, *permanecen prácticamente intocadas en España las reglas generales de intervención pública en la vida económica*, sea a través de Agencias independientes o de la misma estructura gubernamental.

c) *Al lado del aporte de medios económicos, se encuentra también la recuperación del papel del Estado como director de la actividad económica y garante de los derechos ciudadanos que había quedado algo difuminado, sobre todo en ciertos países, en los últimos años*<sup>115</sup>. Ello significa, entre otras cosas, un incremento de la actividad regulatoria, singularmente en el ámbito financiero<sup>116</sup> y una posición cuantitativamente reforzada del derecho público económico frente a los elementos de autorregulación que se habían potenciado en el próximo pasado.

---

114 Cfr. P. Krugman, *op. cit.*, p. 202, como muestra de los economistas entusiastas de la intervención económica estatal y con fuertes recursos económicos. Con fecha 11 de agosto de 2009 y según expresan diversos medios, Krugman propone una segunda oleada de intervención económica.

115 Recuerdo, otra vez, el título expresivo del trabajo de Pérez Hualde: «La crisis mundial y el derecho público. (El Estado, otra vez, protagonista)».

116 *Vid.* cómo lo expresa Krugman con referencia, obviamente, a la situación de los Estados Unidos de Norteamérica: «No intentaré exponer aquí los detalles de un nuevo régimen regulador, pero ha de quedar claro el nuevo principio básico: todo aquello que deba ser rescatado durante una crisis financiera porque desempeña un papel esencial en el mecanismo financiero, debe estar sujeto a regulación cuando no hay una crisis, para evitar así que incurra en unos riesgos excesivos» (Cfr. P. Krugman, *El retorno...*, cit., p. 202).

d) Es de notar, siguiendo con los términos jurídico-académicos ensayados en la consideración anterior, que frente a esa revalorización del derecho público económico centrado en el administrativo, tributario o mercantil, se da *una cierta ausencia* (en España y en la mayor parte de los países) *de la aplicación de otras ramas del derecho público, como el disciplinario, el sancionatorio o hasta el penal...* Parece claro que los signos caracterizadores de la situación demuestran que nos encontramos —otra vez— ante una crisis económica sin responsables (culpables)<sup>117</sup>.

e) *Las medidas económicas adoptadas en nuestro país —y en otros— no ponen en cuestión el sistema económico capitalista, ni ninguna de sus características esenciales, como la libre competencia.* Esto está muy claro en los pronunciamientos que se han producido con ocasión de las distintas reuniones internacionales, tanto en el plano general como en el europeo<sup>118</sup>. Expresamente se resalta en ellas la permanencia de los rasgos fundamentales, básicos, del sistema económico conocido y se incide en la necesidad de un comercio internacional libre de obstáculos evitando de cualquier forma la tentación del proteccionismo<sup>119</sup>.

f) *Se resalta muy especialmente el papel del mercado como básico en el funcionamiento del sistema económico, y contra*

---

117 La excepción la representaría el caso de la estafa del ¿financiero? Bernard Madoff, condenado a una fuerte pena de privación de libertad.

118 Recuerdo, otra vez, uno de los puntos expresados al comienzo del trabajo: esta es la primera crisis económica generalizada en la que ha desaparecido del «mercado de las ideas» cualquier referencia a una alternativa viable al sistema económico capitalista.

119 Pueden consultarse, así, las declaraciones del G-20 en noviembre de 2008 en Washington o de abril de 2009 en Londres. Aun cuando, paradójicamente, en ningún momento se cuestionan los evidentes nichos proteccionistas que determinados países (Estados Unidos, toda la Unión Europea) mantienen en distintos ámbitos, por ejemplo, en el de muchos productos agrícolas.

ello no se pretende luchar ni poner obstáculos en ningún momento, pese a que en el funcionamiento excesivamente libre de controles o regulaciones del mercado (sobre todo del financiero) radican las principales causas de la crisis económica<sup>120</sup>.

g) *La reacción contra la crisis financiera, en España, es de una intensidad notablemente inferior a la de otros países: no se ha producido hasta ahora —excepto en un caso— la intervención sobre elementos del sistema financiero, ni tampoco las orientaciones actuales van en la línea de la entrada generalizada de recursos públicos en el capital de instituciones financieras. La «nacionalización» (aun parcial y temporal) producida en otros países, queda enteramente descartada aquí. La «reestructuración» perseguida por el Real Decreto-Ley 9/2009 es de una intensidad mucho menor a lo conocido en otras latitudes.*

h) *Las medidas adoptadas por las CCAA son significativas del Estado de las Autonomías en el que nos encontramos y en cuanto correspondientes al reparto competencial existente, no son en modo alguno determinantes o condicionantes de una posibilidad de formulación de cambio o de alternativa, en su propio territorio, de las condiciones jurídicas o económicas de la crisis<sup>121</sup>.*

---

120 El concepto de *mercado* y su «libertad» está vinculado a la esencia del sistema capitalista, pero no es un concepto perfectamente definido y limitado en sus componentes. No hay, así, ninguna norma que defina qué se considera «mercado» libre en una economía de mercado, sea social o no, lo que da pie a construcciones disímiles, sobre todo si se miden en su desarrollo histórico. En ese sentido creo conveniente recordar la reciente opinión de S. Cassese según la cual mercado no es solo empresa, sino también consumidores y trabajadores. Cfr. la p. 855 de «Globalizzazione e diritto pubblico dell'economia», *op. cit.*

121 Como se ha observado en el apartado IV, las reducciones de plazos o la simplificación de procedimientos administrativos para determinadas inversiones, son importantes, pero el elemento clave estriba en su financiación que no siempre las CCAA están en condiciones de

Todo ello quiere decir que, hasta el momento, no hay una transformación sustancial, en el sentido de radical, de las características del derecho público económico descrito en el apartado III de este trabajo, si bien nuestro derecho de la crisis económica conoce de algunos instrumentos y se anuncian otros, que sí pueden ser origen de una configuración diferente, en el futuro, del funcionamiento de la economía y del papel de los poderes públicos respecto a ella en España. El elemento ya conocido lo constituye el Real Decreto-Ley 9/2009, que traduce una voluntad decidida de operar transformaciones (reestructuraciones) del sistema financiero del que deberá resultar una reducción sustancial de sus participantes, con afección singular, parece, en el ámbito de las cajas de ahorros. Y en el ámbito de lo proyectado o sugerido, es de una importancia fundamental ese proyecto de animar a la configuración de una «economía sostenible», apartada, aun compatible, de los sectores tradicionales entre nosotros (inmobiliario, turístico, automóvil), y en el plano externo el avance hacia fórmulas supranacionales de control del sistema financiero pendientes de concretarse todavía igualmente.

Todos estos hechos —unidos a la suma de actuaciones enumeradas en el apartado IV de este trabajo y a la referencia a distintos proyectos en el plano internacional, todavía hoy necesitados de concreción— ofrecen al derecho de esta crisis económica unas características singulares que parecen anunciar la permanencia, más allá de la finalización oficial de la crisis cuando ello tenga lugar, de

---

asegurar. Solo en ocasiones pueden influenciar sobre las cajas de ahorros domiciliadas en su territorio y ello puede explicar, al menos en parte, la inmediata reacción que algunas han tenido contra el Real Decreto-Ley 9/2009.

un cambio de orientación que le da una significación singular a ese derecho que lo hace trascender de una consideración puramente coyuntural y, por lo tanto, es un elemento más, si hiciera falta, para sumar a los datos que hacen necesario su tratamiento sistemático, con pretensiones y metodología propias de la ciencia jurídica.

VII  
EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA  
EN LOS PARÁMETROS DEL ESTADO  
DE DERECHO

Inicio con este epígrafe unas consideraciones sobre el derecho de la crisis económica desde la perspectiva de los tres conceptos de Estado que reflejan los arts. 1 y 2 de la Constitución de 1978: el Estado de Derecho, el Estado Social de Derecho y el Estado de las Autonomías. Obviamente no se trata de teorizar sobre esos conceptos sino de medir, conforme a contenidos suficientemente conocidos, el significado de este derecho de la crisis económica, que a estas alturas del trabajo juzgo suficientemente conocido como para que en estos tres apartados que ahora se inician, no deba hacer otra cosa que partir de las características ya descritas en apartados anteriores.

En ese plano del Estado de Derecho<sup>122</sup> que se centra, sobre todo, en la creación normativa, en los principios de reserva de Ley y de jerarquía normativa y de suje-

---

122 Intentar una síntesis bibliográfica sobre el contenido del concepto de *Estado de Derecho* es pretensión inalcanzable. Me parece, sin embargo, que referirse en el ámbito español al nombre de E. García de Enterría como jurista absolutamente sobresaliente y capital, en el conjunto de su obra, en relación con la concepción del Estado de Derecho, es suficiente para cumplir con los requisitos que un trabajo académico ad hoc debería tener en los comienzos de un epígrafe como este.

ción, finalmente, de toda la actuación de los poderes públicos al control de los Tribunales (*cf.* los arts. 1, 9, 24 y 106 de la CE, entre otros), creo que es conveniente llamar la atención, en primer lugar, sobre la profusión de Decretos-Leyes dictados en el ámbito del Estado<sup>123</sup> y sobre el inicio de esta forma de legislar en aquellas CCAA que han reformado sus estatutos de autonomía (Cataluña, Andalucía, Aragón...) y que disponen legítimamente<sup>124</sup>, por lo tanto, de esta posibilidad de actuación normativa<sup>125</sup>. Estos textos han sido posteriormente sometidos a ratificación en el Congreso de los Diputados (o en el Parlamento territorial correspondiente) conforme a lo previsto en el art. 86 de la CE (o en el correspondiente precepto estatutario, influenciado por el constitucional mencionado) habiéndola alcanzado siempre y, además, con muy amplias mayorías. Llama la atención que en ningún caso se haya intentado la transformación en Ley del Real Decreto-Ley promulgado usando de lo previsto en el

---

123 En el año 2008, de los diez Reales Decretos-Leyes promulgados, cuatro (los números 6, 7, 9 y 10), se justifican en la situación de crisis económica. En el año 2009, los nueve Reales Decretos-Leyes promulgados hasta el momento, apelan a la situación de crisis económica pese a que ya he manifestado mi opinión de que alguno de ellos tendría una distinta fundamentación, al menos en parte.

124 Es conocido que en el otoño de 1983, el País Vasco dictó un Decreto-Ley como medida de intervención en el marco de los trastornos producidos por unas fuertes inundaciones. No disponía de fundamento estatutario para ello y se buscó un cierto amparo en el Parlamento vasco. La ausencia de recurso o cuestión de inconstitucionalidad, impidió un pronunciamiento sobre la legitimidad de tal actuación.

125 En el caso de las CCAA se actúa mediante Decretos-Leyes incidiendo en los aspectos de la propia competencia autonómica. Por ejemplo, es destacable en Aragón la puesta en marcha de un importante Plan de dinamización de la vivienda, con la creación de una categoría «permanente» de vivienda con algún grado de protección (la vivienda «garantizada») por medio del Decreto-Ley 2/2009.

art. 86.3 de la CE lo que, con otras características observables en esta situación, permite concluir en un papel relativamente limitado del Parlamento en todo lo relativo a la creación del marco jurídico de la crisis económica. Este hecho no es extraño entre nosotros (ha sucedido igual en pasadas crisis económicas, menos profundas que esta), pero sí que contrasta en gran medida con la tradición y formas de comportamiento en otros países, por ejemplo en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la participación del Congreso (Cámara de Representantes y Senado) en la configuración de las medidas económicas, singularmente en el llamado Plan Obama adoptado el pasado mes de febrero de 2009, ha sido muy importante.

Tampoco el papel del Parlamento a la hora de conocer o de controlar la aplicación de las medidas adoptadas es excesivamente brillante entre nosotros, al menos si se juzga con los signos externos disponibles hasta el momento. No ha existido la creación de órganos o Comisiones parlamentarias ad hoc, especializadas en esta situación, y la iniciativa evidente que despliega el Gobierno no es contrapesada, al menos con alguna mínima significación, por el Parlamento cuyo papel de «centralidad», en este caso, no deja de ser un presupuesto puramente teórico del parlamentarismo actual sin ninguna traslación al plano de la práctica.

En cuanto al ámbito del control sobre estas medidas normativas, solo el TC es el competente para la resolución de los recursos de inconstitucionalidad que, hipotéticamente, pudieran formularse contra los Reales Decretos-Leyes (en el caso de la actividad normativa del Estado) y no tengo conocimiento de que, hasta ahora, se haya formulado alguno. Obviamente estas medidas habrán sido y seguirán siendo, en su momento, objeto de



aplicación por los entes y órganos competentes para ello planteándose, entonces, la posibilidad de control judicial, lo que nos sitúa ante una cuestión muy apasionante, pero relativamente poco estudiada hasta el momento, como lo es la de la supervisión judicial sobre las medidas de la Administración económica o de las autoridades reguladoras, en sentido más moderno<sup>126</sup>. En general creo que existen fuertes dificultades para el control judicial en una materia en la que de no conseguirse una suspensión inicial de las medidas administrativas adoptadas, servirá de bien poco la sentencia judicial, siempre necesariamente tardía excepto, en su caso, para adoptar resoluciones de contenido indemnizatorio si se ha producido la violación de algún derecho con contenido patrimonial.

Además, estamos en un terreno en el que la discrecionalidad administrativa suele ser muy amplia<sup>127</sup> lo que incrementa más, si cabe, los problemas del control judicial. Recuerdo ahora, precisamente, cómo la existencia de esa discrecionalidad es en la jurisprudencia del TC relativa a los poderes ejecutivos del Banco de España y encuadrados en el concepto *bases* que antes se examinó, uno de los argumentos decisivos para el otorgamiento de poderes, en exclusiva, al Banco de España.

---

126 Creo que el trabajo de referencia continúa siendo el de C. Ciriano Vela, *Administración económica y discrecionalidad*, Valladolid, Lex Nova, 2000. Del mismo autor *Principio de legalidad e intervención económica*, Barcelona, Atelier, 2000. Últimamente y también con valiosas reflexiones *vid.* J. Esteve Pardo, «La revisión judicial de las decisiones de las autoridades reguladoras. Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional», en las pp. 882 y ss. del vol. I *Fundamentos e instituciones...* (dir. S. Muñoz Machado y J. Esteve Pardo), de la colección dirigida por S. Muñoz Machado, *Derecho de la regulación económica*. 127 *Vid.*, el libro de Ciriano Vela, *Administración económica...*, *supra cit.*, como un intento notable de entender dentro de determinadas categorías la discrecionalidad en el ámbito de lo económico.

VIII  
EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA  
EN LOS PARÁMETROS DEL ESTADO SOCIAL  
DE DERECHO

La Constitución española de 1978 también adopta como fundamento del Estado el concepto de *Estado Social* (art. 1). Y de nuevo en este caso es necesario llevar a cabo inicialmente alguna cita global de suficiente autoridad<sup>128</sup> para evitar el problema (irresoluble en el necesario marco de contención espacial de un trabajo de esta índole) de la construcción de algún resumen en un tema, además, en el que no solo la bibliografía española, sino, sobre todo, la alemana debería ocupar la atención de la labor de síntesis<sup>129</sup>.

---

128 Igual que sucedía en lo relativo al Estado de Derecho, parece imposible aproximarse, siquiera, a la amplísima relación de trabajos de mérito existente. Prefiero personalizarlos en el reciente y completo estudio de F. López Menudo, «Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía», cuyo contenido trasciende lo aparentemente limitado de su título. *Cfr.* las pp. 13-112 de J. L. Martínez López-Muñiz (coord.), *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del PDI Universitario*, Valladolid, Lex Nova, 2009.

129 En ese sentido sirven perfectamente los trabajos del relevante jurista español L. Parejo Alfonso, por el manejo exhaustivo que hace de la mejor bibliografía alemana. Así, y en primer lugar, su libro *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, Civitas, 1983; del mismo autor y con transcendencia más general, *Crisis y renovación en el Derecho público*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991. Ambos trabajos con la preocupación común de los cambios que la promulgación de la Constitución de 1978 debería traer a la concepción del Estado.

A través de trabajos como los citados advertiríamos cómo el concepto de *Estado Social de Derecho* se refiere a las políticas de los poderes públicos dirigidas a hacer realidad la proclamación de la igualdad que en los parámetros del Estado de Derecho es, solamente, una igualdad jurídica (art. 14 de la CE) y ahora se pretende que lo sea, además, material. Con esas premisas, derechos y apoyos a los desfavorecidos, la consecución de la igualdad material frente a la igualdad formal propia del Estado de Derecho y, sobre todo, el planteamiento de la inatacabilidad, o no, de las conquistas sociales realizadas en un momento determinado, entrarían de lleno en este ámbito de consideración (*cf.* los arts. 1, 9.2 y toda la regulación de los derechos —fundamentales o no— de contenido «social» como educación, vivienda, trabajo, medio ambiente, etc.).

En este ámbito y como ya he notado, ha existido hasta ahora una voluntad muy clara del Gobierno de no afectar negativamente a las condiciones y ventajas económicas y sociales alcanzadas por los «trabajadores». Es más, y en sentido contrario, en algunas de las medidas que se han estudiado en el apartado IV de este trabajo es factible encontrar nuevas garantías de posiciones jurídicas de los «ciudadanos» en algunos casos ya existentes pero con menor contenido que el ahora establecido (así, las garantías de depósitos bancarios, las medidas encaminadas a facilitar el pago de hipotecas o para otorgar nuevas prestaciones a colectivos en paro que han agotado las prestaciones ya existentes, etc.) lo que debe resaltarse.

Todo ello se corresponde con un determinado modo de considerar, política y jurídicamente, el marco constitucional que nos preside. Y ello porque, en palabras recientes de un jurista significado como es Leguina Villa y referidas a la actual situación de crisis económica:

Es también la nuestra una democracia avanzada porque rechaza el determinismo de una sociedad dualista y no es neutral ante las desigualdades, las injusticias, los obstáculos sociales y económicos a la libertad de los individuos y de los grupos sociales, sino que encomienda a todos los poderes públicos que adopten políticas activas en pro de la igualdad y la libertad reales de las personas a cuyo fin incorpora un amplio repertorio de «principios rectores» que marcan el rumbo del progreso social sostenible que todos los gobernantes, de cualquier signo político, han de seguir. Si esos principios han sido válidos y útiles en los largos años de bonanza económica, con mayor razón han de serlo en situaciones de ciclo negativo como la que en estos momentos sufre la economía española en un contexto de aguda crisis financiera mundial<sup>130</sup>.

La política expresada por el Gobierno es muy firme en este sentido y, desde mi punto de vista, compartible en cuanto tiene fundamentos firmes en la CE y, sobre todo, responde a planteamientos de justicia material (e histórica) evidentes. Una muestra de ello es, también, el impulso a un proceso de diálogo y pacto social<sup>131</sup> que se ha interrumpido (espero que ese sea el verbo apropiado para describir la actual situación) con una cierta acritud cuando la parte empresarial presente en el diálogo ha insistido en una reforma laboral que afectaría a derechos consolidados de los trabajadores.

En general hay que convenir en que el actual polo de tensión entre el mantenimiento (y aun profundización) en determinados derechos de los trabajadores o, en ge-

---

130 Cfr. J. Leguina Villa, *Laudatio* en el acto de investidura como doctor honoris causa de los presidentes de las Cortes Constituyentes (publicación de las Universidades de Alcalá de Henares y Rey Juan Carlos I, p. 17).

131 Sobre la necesidad del diálogo social en el marco de la actual crisis económica *vid.* el trabajo de J. García Blasco, «Derecho al trabajo, diálogo social y crisis económica», en el libro de próxima publicación A. Embid Irujo (dir.), *Los derechos económicos y sociales*, Madrid, Iustel, 2009.

neral, de las capas bajas de la sociedad y su supresión o disminución en situaciones de crisis, es uno de los temas clásicos en el contenido del Estado Social de Derecho. La inatacabilidad, o no, de las conquistas sociales ya existentes o, desde otro punto de vista, la posibilidad de «retroceder» en las mismas es una cuestión que se mueve fundamentalmente en el plano de lo político, pues no creo que existan argumentos jurídicos de suficiente fuste como para impedir que lo decidido por Ley (o reglamento) en un determinado momento, no pueda ser afectado en otro momento por norma del mismo rango jerárquico, al menos. La clave del asunto —parece obvio decirlo— es la concepción política que sobre la materia sustente quien ejerce la mayoría parlamentaria en cada momento<sup>132</sup>.

Pero unas consideraciones de tipo político que, inevitablemente, tendrán que guardar coherencia con los parámetros económicos que existan en las situaciones críticas (no pretendo, en esta cuestión, limitarme solamente al marco temporal de la actual crisis económica) que puedan desarrollarse, y una coherencia que es algo más que un vocablo, puesto que aquí sí que existe una guía constitucional (de la que no se ha hecho uso jurisprudencialmente hasta el momento, en mi conocimiento) con un contenido que, aun con grados evidentes de amplitud e indeterminación, debe resaltarse. Efectivamente, el art. 31.2 de la CE expresa que:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

---

132 *Cfr.* el planteamiento del tema en López Menudo, *op. cit.*, pp. 102 y ss.

De nuevo este precepto nos sitúa ante una suma de conceptos jurídicos indeterminados (asignación equitativa, eficiencia, economía) igual que cuando me he referido, en general, al marco jurídico-constitucional de la vida económica. No puede decirse, sin embargo, que el precepto citado (como cualquier otro de la Constitución) no pueda ser objeto de aplicación para constituirse en parámetro de constitucionalidad de decisiones de los poderes públicos, aun cuando el grado de dificultad de tal juicio de constitucionalidad es evidente. En todo caso, para lo que sí sirve el precepto es, como decía, para subrayar el grado de dependencia entre las decisiones de política económica (o social) y los condicionamientos económicos existentes. La coherencia de que hablaba anteriormente —que estaría en línea del criterio de eficiencia— sería una directriz a no olvidar en ningún momento.

Estas consideraciones deben tenerse en cuenta para enfrentar con amplitud de miras una de las consecuencias que en las situaciones de crisis se producen cuando se adoptan decisiones de mantener o, incluso, incrementar el ámbito de los derechos sociales: el endeudamiento. Y ello pues es evidente que casi con generalidad, la traducción de los derechos económicos y sociales tiene necesariamente un contenido económico, de gasto público, lo que en situaciones de crisis desemboca usualmente en el necesario endeudamiento de los poderes públicos, pues los recursos económicos ordinarios no suelen alcanzar, en esos momentos, a cubrir enteramente las decisiones de gasto adoptadas.

En ese sentido una de las consecuencias posibles del mantenimiento (o del aumento) de los derechos económicos y sociales de los «actuales» trabajadores, o colectivos con problemas o, en general, de los «ciudadanos», es el traslado del coste económico de esos derechos a las

generaciones venideras. Este es un aspecto que muchas veces se pasa por alto cuando se habla en términos políticos del mantenimiento o del incremento de derechos de determinados colectivos o ciudadanos. Estamos, obviamente, ante una voluntad política, sí, pero que lleva implícito, en realidad, un «desplazamiento» temporal de la asunción del gasto correspondiente a la decisión de mantener o incrementar un derecho, o sea, de incurrir en un determinado coste económico<sup>133</sup>.

Y al margen de los derechos, en las actuales circunstancias en las que tanto en España como en otros países la lucha contra la crisis económica ha tenido como elemento fundamental el de una inversión pública excepcional y, hasta hoy, desconocida en sus cifras globales, no puede olvidarse el fuerte endeudamiento que ello lleva consigo que se arrastrará en su pago, necesariamente, a los próximos años. Dejo a los economistas (y, obviamente, a los políticos) y a una parte de las reflexiones finales de este trabajo, la especulación acerca de cómo se atenderá, en concreto, este endeudamiento, pero ahora llamo la atención de que, al margen de que el mismo deberá pagarse en algún momento, en los países miembros de la UE y que pertenecen a la zona «euro», la vuelta —que parece que se quiere rápida, en torno a 2012— a los parámetros del déficit público<sup>134</sup> que posibilitaron la creación de la moneda común<sup>135</sup>, deberá llevar consigo

---

133 En términos de un cierto cinismo, perfectamente se podría hablar también de una asunción por los futuros ciudadanos de los costes de los derechos otorgados o aumentados a los actuales votantes.

134 No desconozco la diferenciación entre endeudamiento y déficit público, pero en el contexto de lo que se indica es coherente que introduzca aquí esa referencia.

135 *Cfr.* el art. 104 del TCE y el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (anejo al TUE adoptado en 1992 en Maastricht).

paralelamente o un aumento impositivo o una reducción hasta límites casi testimoniales, de la inversión y del gasto público en los próximos años para posibilitar la consecución del objetivo deseado. Cualquiera de las dos decisiones (o ambas, conjuntamente) puede afectar en algún sentido negativo al mantenimiento de ciertas prestaciones a las que estábamos acostumbrados en el marco del Estado Social de Derecho o a algunas de las nuevas otorgadas.





IX  
EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA  
EN LOS PARÁMETROS DEL ESTADO  
DE LAS AUTONOMÍAS

Finalmente, el amplio número de normas creado por el Estado y por las CCAA y cuya consideración es el objetivo de este trabajo, debe encuadrarse dentro de los presupuestos del Estado de las Autonomías creado por la Constitución (*cf.* los arts. 2 y 137 y ss., especialmente el art. 149). En este punto y al margen de otras muchas citas relevantes que pudieran desarrollarse, me parece de toda justicia referirme al conjunto de la obra de S. Muñoz Machado<sup>136</sup> para encontrar en ella la mejor descripción del marco constitucional del Estado autonómico.

Y con la seguridad de esa cita, puedo enlazar con mi llamada de atención anterior (*vid.* el apartado IV) al papel fundamental que las normas estatales tienen en este ámbito, pues las competencias autonómicas presentan una limitación jurídica (y su traducción económica) que las hacen

---

136 *Cfr.* S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, vol. III: *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas*, Madrid, Iustel, 2009. Con anterioridad es obligada la mención a su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, Civitas, 1982 y 1984, obra que tuvo un impacto notable en la construcción del Estado de las Autonomías y que ahora ha sido reeditada con amplias anotaciones por Iustel, con el mismo título, dos vols, Madrid, 2008.

inviabiles para solo con base en ellas, llevar a cabo la lucha contra la crisis económica<sup>137</sup> que tiene, además, en su manifestación de crisis financiera uno de los elementos fundamentales frente a la que las CCAA no poseen instrumentos efectivos de reacción. Además, los aspectos de globalización presentes en la crisis financiera, no se compadecen tampoco con las competencias de las CCAA que todavía en ese terreno más que en el económico, en general, tienen —lógicamente— una ausencia de contenido sustancial lo que induce a la prudencia en cualquier planteamiento de pugna competencial que en este plano quiera realizarse.

En todo caso la observación de lo sucedido durante el tiempo transcurrido, informa de manifestaciones bien limitadas de discusión competencial que solo han alcanzado una cierta virulencia en lo relativo al FROB. Con anterioridad, la regulación del Fondo Estatal de Inversión Local (Real Decreto-Ley 9/2008) fue también objeto de algunas críticas doctrinales por el olvido del papel de las CCAA y la minusvaloración de la autonomía local<sup>138</sup> que se habría producido e igualmente existieron

---

137 He estudiado en el apartado IV.2 algunas de las medidas normativas adoptadas por las CCAA como la simplificación de procedimientos y acorte de plazos para tramitar proyectos que signifiquen inversión. Pero la trascendencia de tales normas, si no hay inversión efectiva —y ella depende, sustancialmente, de la actuación estatal— queda muy disminuida. Sin embargo, en otros ámbitos competenciales, como el de la asistencia social, el papel de las CCAA es imprescindible para minimizar los aspectos personales y familiares de las consecuencias de la crisis económica.

138 Cfr. la posición de J. Tornos en la presentación del *Informe Comunidades Autónomas 2008*, *op. cit.*, pp. 18 y 19, y de T. Font y Llovet y A. Galán Galán en el trabajo «Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación... hacer mudanzas», incluido en *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, Institut de Dret Public, 2009, pp. 14 y 15. Otras críticas de contenido económico y político en Recarte, *op. cit.*, pp. 243-244 que reprocha al Fondo «demagogia y despilfarro».

algunos conatos de discusión competencial en lo relativo a la participación de las CCAA en los Planes para financiar la compra de vehículos a motor<sup>139</sup>.

Con independencia del resultado final de los acontecimientos<sup>140</sup>, llama la atención en todos los países de nuestro ámbito jurídico-cultural la rapidez en la adopción de decisiones —tras el desconcierto inicial de los primeros meses—, como doctrina adquirida de pasadas crisis económicas y en la que pueden estribar los pocos signos esperanzadores que aparecen recientemente. Probablemente alcanzar la cooperación con las CCAA hubiera dilatado sobremanera la adopción de determinadas decisiones, en particular las relativas al Fondo Local mencionado, y una situación crítica es, normalmente, excusa suficiente para rebajar la importancia de los presuntos vicios competenciales producidos que, por otra parte, nunca fueron objeto de reproche constitucional formal mediante la interposición de los correspondientes recursos<sup>141</sup>. En todo caso me parece que hubiera sido de utili-

---

139 Finalmente se diseñó como «voluntaria» la participación de las CCAA en el Plan E (*vid.* el art. 3 del RD 898/2009, de 22 de mayo).

140 Intuyo que el propósito anunciado por el Gobierno de suprimir las deducciones a la compra de vivienda a partir de 2011, podría dar lugar también a discusiones con las CCAA por su capacidad de fijar deducciones en el ámbito del IRPF y su competencia exclusiva en materia de vivienda. En todo caso, ello podrá advertirse dentro de dos años si se concretan las intenciones manifestadas por el Gobierno.

141 Difícilmente se hubieran dado en el verano de 2009 los signos esperanzadores que aparecen (un cierto nivel de recuperación de empleo y de actividad productiva), si en el momento en que se planteó la creación del Fondo Local, se hubieran iniciado procesos de negociación con las CCAA y con la representación de las entidades locales (FEMP) a los efectos de fijar mecanismos de cooperación y participación en la gestión de ese Fondo. Es triste reconocerlo, pero esa es la experiencia del funcionamiento de nuestro Estado, cuestión que en el marco de una situación ordinaria no presenta problemas especiales, pero sí en el contexto de una crisis económica.

dad —todavía lo puede ser de cara al futuro— la convocatoria de una Conferencia de Presidentes que hubiera permitido poner en común proyectos de futura cooperación y limar determinados puntos de confrontación que han surgido y que podrían surgir<sup>142</sup>.

Finalmente apunto la posibilidad teórica de que algunas medidas adoptadas por las CCAA contengan aspectos de «proteccionismo» cuestionables en relación con la unidad de mercado regulada por la CE y con la misma consideración de globalidad que declaraciones internacionales (pienso en los pronunciamientos del G-20) estiman que se debe mantener en esta situación de crisis<sup>143</sup>. La misma situación de «proteccionismo» podría encontrarse en decisiones del Estado, si bien se ha sido cuidadoso hasta ahora y en aspectos simbólicos, para no caer radicalmente en ella<sup>144</sup>.

---

142 En la doctrina R. Bocanegra Sierra y A. Huergo Lora, *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005.

143 Un cierto aspecto «proteccionista» puede encontrarse en la Ley aragonesa 9/2008, de 23 de diciembre, por la que se autoriza al Gobierno de Aragón a prestar un aval a General Motors España, S. L., Ley que vincula ese aval a la fabricación de un determinado modelo en la factoría de Figueruelas (Zaragoza) lo que equivaldría a mantener el empleo en ella. La Ley está todavía pendiente de ejecución ante lo indeterminado de las decisiones empresariales sobre la parte «europea» de General Motors que hacen que, en realidad, no se sepa a quién debería prestarse ese aval y si, incluso, su presupuesto previo se iba a cumplir. La Ley enlaza claramente con otras actuaciones de las CCAA para proteger la actividad automovilística en su territorio y se hace, en todo caso, difícil de comprender cómo se podría justificar un gasto de este estilo por parte de una comunidad autónoma fuera del mantenimiento del empleo en la misma.

144 Por ejemplo, en la regulación de las ayudas a la compra de automóviles (Plan E) se ha tenido cuidado en mencionar que debía tratarse de vehículos «matriculados» en España, y no fabricados en España; igualmente, se han regulado ayudas a los importadores de vehículos.  *Vid. sobre todo ello el RD 898/2009 ya citado.*

X

LAS APARENTES CONTRADICCIONES  
DEL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA:  
EL EJEMPLO DE LA TRANSPOSICIÓN  
DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LOS AVANCES  
EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO.  
LA CONTRADICCIÓN EN LA INDUSTRIA  
DEL AUTOMÓVIL

La consideración del derecho sustentado en la crisis económica o aparecido en su contexto temporal, permite apreciar inicialmente contradicciones entre distintas normas. Así, si algunas (la mayoría) se inspiran en una voluntad claramente intervencionista de los poderes públicos, otras rebajan los controles públicos que hasta ese momento existían en un sector. El fenómeno detectado se da, por ejemplo, en el proyecto de transposición de la Directiva de servicios y en la continuación en la regulación del sector energético.

En el primero de los ámbitos indicados, los Proyectos de Ley<sup>145</sup> que se han redactado parten de la liberaliza-

---

145 *Vid.*, así, el Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOCG-CD*, Serie A, núm. 23-1 de 3 de abril de 2009), transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. El debate de totalidad y el rechazo a las enmiendas de totalidad formuladas puede verse en *DS-CD*, núm 92, 2009, de 18 de junio de 2009. Igualmente el Proyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*BOCG-CD*, núm. 30-1 de 19 de junio de 2009). Las dos Leyes son designadas, respectivamente, como la Ley «paraguas» y la Ley «ómnibus».

ción de determinados sectores económicos, suprimiendo las autorizaciones administrativas existentes que son sustituidas por meras comunicaciones<sup>146</sup> lo que ha llevado a algún autor a cuestionar, y con razones de peso, la misma fundamentación en el Derecho comunitario de esta actuación que, en su opinión, habría sobrepasado los poderes otorgados por los Estados a la Unión Europea<sup>147</sup>.

Y en el ámbito de la regulación del sector energético algunas normas dan prácticamente fin al proceso de liberalización iniciado en 1997<sup>148</sup>, propiciando que el suministro pase a ser ejercido en su totalidad por los comercializadores y en libre competencia (*cf.* el RD 485/2009, de 3 de abril, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica).

La explicación de estas aparentes disimilitudes se encuentra en algo muy simple: los dos ejemplos mencionados son de normas o proyectos de normas que aun

---

146 Una consideración de la situación con apelación a las transformaciones fundamentales que el nuevo sistema supone en T. R. Fernández Rodríguez, «Un nuevo derecho administrativo para el mercado interior europeo», *Revista Española de Derecho Europeo*, 22, pp. 189 y ss. También T. de la Quadra Salcedo (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

147 *Vid.* el importante trabajo de L. Parejo Alfonso, «La desregulación de los servicios con motivo de la directiva Bolkenstein. La interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 6 (junio de 2009), pp. 34 y ss.

148 Año de promulgación de la Ley del Sector Eléctrico. Sobre la cuestión la remisión es obligada a los dos volúmenes *Sector Energético*, dirigidos por S. Muñoz Machado, M. Serrano González y M. Bacigalupo Sagesse ya citados en este trabajo. Con anterioridad, *vid.* G. Ariño Ortiz y L. López de Castro, *El sistema eléctrico español. Regulación y competencia*, Madrid, Montecorvo, 1998.

aparecidas en los últimos meses, continúan procesos iniciados en una situación económica muy diferente (expansionista, de crecimiento constante), pero que se pretenden culminar porque a juicio de los órganos políticos responsables, estos proyectos de liberalización operarán favorablemente sobre la actividad económica<sup>149</sup>. En modo alguno, por tanto y para los que siguen fomentando los procesos normativos indicados, existiría contradicción con el derecho propio de la crisis económica que persigue idénticos objetivos<sup>150</sup>.

Conviniendo en que, efectivamente, lo relativo a la energía eléctrica tiene sus propias dinámicas y es parte de un ordenamiento jurídico evolutivo, muy pensado y hasta sensato en sus planteamientos, no deja de preocupar la desregulación general de muchas actividades económicas que supone la directiva de servicios (y su transposición) en tanto en cuanto la intercambiabilidad de técnicas que supone (comunicación previa por autorización), no supone la exención de responsabilidades por parte de la Administración Pública, solo que sitúa su intervención en momentos en los que su eficacia puede ser un poco más difícil de conseguir. En general, el proceso normativo iniciado con los Proyectos de Ley mencionados, va a requerir la atención minuciosa del conjunto de los Parla-

---

149 *Cfr.* la discusión sobre el Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en el *DS-CD*, de Pleno y Diputación Permanente, núm. 92, sesión plenaria núm. 87, del 18 de junio de 2009, pp. 20 y ss.

150 El caso de la comercialización de la electricidad es, además, congruente con lo sucedido anteriormente en el suministro del último recurso de gas natural. *Cfr.* la Ley 12/2007, de 2 de julio, el RD 1068/2007, de 27 de julio, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de gas natural y, finalmente, la Orden ITC/2857/2008, de 10 de octubre, por la que se establece la tarifa de suministro de último recurso de gas natural.



mentos españoles en unos momentos en los que deberán actuar predominantemente en otro frente, el de la lucha contra la crisis económica, con instrumentos radicalmente distintos reforzando, y no debilitando, el papel de las Administraciones Públicas. Está bien claro, se quieran ver las cosas como se quieran ver y al margen de la profundidad de los planteamientos de derecho comunitario, que la Directiva de servicios fue imaginada en momentos económicos y de sustrato ideológico bastante distintos a los actuales, y que ello va a pesar y muy profundamente en la consecución y aplicación efectiva y eficaz de este derecho *in fieri*.

Pero, por otra parte, el fenómeno reseñado no es exclusivo de una crisis económica como la actual sino que, en general, ha sucedido durante otros momentos de cambio en los modos de actuación de los poderes públicos en la economía. Y ello porque no es posible en el caso del Derecho, que se actúe en todos los frentes de forma simultánea y homogénea. Ello ha sido detectado con brillantez por D'Alberti en el ámbito específico de la intervención pública en la economía donde observa la permanencia de cierta parte de la vieja normativa mezclada con la nueva<sup>151</sup> y yo mismo he estudiado en el ámbito concre-

---

151 Así, y en la p. 89, *op. cit.*, refiere cómo siguen existiendo instrumentos de planificación y programación, de mando y control, de propiedad pública, de regulaciones detalladas de sectores..., en un contexto económico como lo es el del neoliberalismo en el que estas normas, propias del derecho económico de los años ochenta del pasado siglo, siguen vigentes. Y todo ello opera en el marco de un derecho público de la economía en el que la autoridad económica tiene que justificar su intervención (motivar) a efectos de reducir la discrecionalidad, en un momento en el que las reglas de la competencia priman sobre las regulaciones específicas de cada sector y en el que se forman interrelaciones cada vez más consistentes entre regulaciones nacionales y ultranacionales, que tienden a componer conjuntos globales de disciplina de la economía (pp. 93-94).

to del agua esa situación llegando a conclusión semejante a la que aquí se sostiene<sup>152</sup>. No hay que desconocer que en determinados casos ello puede contribuir a causar graves contradicciones, como sucede en la política vinculada a la industria del automóvil con las ayudas públicas para salvarla y, con ella, los puestos de trabajo correspondientes<sup>153</sup>.

---

152 Es advertible que en él desde hace unos cuantos años conviven normas del «viejo» derecho, claramente utilitaristas sin más condiciones, con otras presididas por ideas de conservación y utilización racional de los recursos hídricos. *Cfr.* A. Embid Irujo, «La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua», en las pp. 25 y ss. de A. Embid Irujo (dir.), *El nuevo derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998; las consideraciones concretas se hallan en las pp. 87 y ss.

153 Pues todo ello se desarrolla en el marco de una fabricación de vehículos que en su posterior funcionamiento y con los modelos actuales, es claramente incompatible con la sostenibilidad y las exigencias que plantea la lucha contra el cambio climático «artificial» (el que tiene su origen en la acción del hombre). Y los Estados tienen que resolver esas contradicciones siendo una ocasión propicia para ello la próxima cumbre sobre el cambio climático a celebrar en diciembre de 2009 en Copenhague. Los pronunciamientos hechos en recientes reuniones internacionales sobre una economía sostenible ambientalmente, podrían inducir a la adopción de decisiones en las que la humanidad se está jugando mucho, prácticamente todo.



## XI

### EL DERECHO ESCRITO Y EL DERECHO VIVIDO

Y llegando ya a los epígonos del trabajo, hay que resaltar que su conjunto se refiere a un derecho muy plural que, además, ha sido aplicado regularmente, aunque no en todas sus manifestaciones. Pero junto con este ordenamiento creado ad hoc para combatir la crisis económica (el derecho «escrito»), se desarrolla en la sociedad un derecho que llamo «vivido», de importancia nada desdeñable sino, justamente, lo contrario y que muchas veces permite apreciar la realidad de la consideración social de la crisis y la respuesta que a ella dan determinados operadores jurídicos. Los medios de comunicación son, usualmente, la forma de captar en qué consiste ese derecho «vivido» al lado, obviamente, de la consulta a la jurisprudencia o a los dictámenes de órganos consultivos.

Y la consulta a los medios de comunicación informa en el ámbito del derecho de familia, por ejemplo, de la reducción del número de divorcios (por los costes ínsitos a la separación, necesidad de nuevas viviendas, asunción de pensiones, etc.), o de la modificación de las pensiones acordadas en las separaciones matrimoniales sucedidas en otros contextos económicos más favorables para aquel

que debe pagarlas<sup>154</sup>. Igualmente puede leerse información en algunos medios sobre el crecimiento constante del número de concursos, despidos laborales, ejecuciones hipotecarias...<sup>155</sup>. También los medios de comunicación permiten observar el desistimiento de la ejecución de determinadas obras públicas, con el efecto que ello tendría sobre los contratos de obra o de concesión de obra pública ya firmados<sup>156</sup>.

Es en este último ámbito de las obras públicas desarrolladas en el marco de procedimientos de conjunción de lo público y lo privado donde mejor se advierten —como en pasadas crisis económicas— los efectos de la crisis, con la apelación a ella para solicitar revisiones de tarifas de servicios públicos<sup>157</sup> o, incluso, para resolver contratos. Es muy interesante, así, el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana 132/2009, de 25 de febrero, donde en el marco de una resolución de un contrato de concesión para la construcción de aparcamiento subterráneo, mercado municipal y plaza pública, el contratista aduce la crisis económica como imposibilidad para realizar la construcción (por la falta de deman-

---

154 Vid. *Heraldo de Aragón* de 23 de junio de 2009.

155 Cfr. *El País*, de 7 de agosto de 2009.

156 Por ejemplo, los titulares de *El Periódico de Aragón* de 12 de julio de 2009: «La crisis complica la venta de plazas públicas de garaje en Zaragoza. La adjudicataria de los dos *parkings* de San José y Delicias renuncia a la obra por falta de financiación».

157 Para otra crisis económica —la que tuvo lugar en torno a 1977— es digna de atención la consideración de la STS de 29 de diciembre de 1986, en la que se acepta una revisión de tarifas —negada originalmente por el Ayuntamiento al concesionario de un servicio de aparcamiento— en base al mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión, afectado por los fuertes procesos inflacionarios que tuvieron lugar en aquel momento.

da para el aparcamiento) y ello —aunque se rechace formalmente en función del principio de riesgo y ventura del contratista de la Administración— es causa de un complejo proceso de razonamiento del Consell para disponer, sí, la resolución del contrato pero con una sustancial rebaja de la garantía a incautar por el órgano resolutor respecto a la que, hipotéticamente, hubiera sido incautable.

Son solo muestras las que aquí se ofrecen de ese «derecho vivido» pero imprescindibles para completar un estudio del «derecho de la crisis económica» de 2008-¿?, cuya real extensión solo iremos conociendo poco a poco en años venideros<sup>158</sup>.

---

158 Que pueden ser muchos, dado el tradicional retraso de nuestros tribunales. Obsérvese que la STS *cit. supra* lleva fecha de 1986, y refiere su supuesto temporal a hechos ocurridos en 1977.



XII  
UNA ORIENTACIÓN FINALISTA  
SOBRE EL SENTIDO DE UNA PARTE  
DEL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA.  
DE NUEVO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD  
DEL SISTEMA ECONÓMICO

En algún momento del trabajo he referido las manifestaciones del Gobierno español sobre la necesidad de promulgar una Ley de Economía Sostenible que cambie las bases del sistema económico que hasta ahora conocemos lo que haría cobrar una significación especial, a ese poder público que aplicando, sin más, una Ley consigue tales efectos<sup>159</sup>.

La situación propuesta para España no se aleja mucho de lo que es posible apreciar en algunos pronunciamientos relevantes producidos en el plano internacional. Así, me parecen muy significativas y dignas de ser traídas aquí estas palabras de la Comisión Europea de junio de 2009:

La crisis brinda una oportunidad única para «ecologizar» nuestra economía y sentar las bases para un crecimiento con bajas emisiones de carbono y con poco consumo de recursos. Puesto que la recesión afecta a nuestras políticas, una política de medio ambiente más fuerte puede contribuir a la recupera-

---

159 Incluso aparecen noticias en las que se cuantifican los medios económicos que llevaría aparejados tal Ley. Así, se dice que el Fondo para la Economía Sostenible estaría dotado con 20 000 millones de euros y que los bancos y cajas deberían aportar el 50% de tal cantidad. El Fondo sería gestionado a través del Instituto de Crédito Oficial (*El País*, 9 de julio de 2009).



ción económica y a una competitividad duradera de la UE. El Plan Europeo de Recuperación Económica (COM [2008] 800), adoptado por la Comisión en noviembre de 2008, incluye medidas y herramientas para aumentar la eficiencia energética, fomentar las ventas de productos ecológicos y desarrollar una infraestructura de TIC de banda ancha y una tecnología limpia para vehículos y la construcción<sup>160</sup>.

Estas palabras conectan claramente con la declaración final de la reunión del G-20 en noviembre de 2008 en donde se hablaba de acelerar «la transición hacia una economía ecológica» mediante estímulos económicos sin precedentes. Lo mismo se ha acordado en la reunión de Londres del G-20 de la primavera de 2009 en donde, además, se ha hecho un planteamiento de justicia social a nivel mundial reafirmando el «compromiso histórico de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio»<sup>161</sup>.

Son hermosas palabras que espero se concreten, aun cuando no es la primera vez que en el marco de una crisis económica se apela a la necesidad de transformar la economía en un sentido ecológico. Así, el Informe Delors de 1993 redactado en el contexto de la crisis económica que se desarrolló entre 1992-1994, ya contenía tales propuestas<sup>162</sup>.

---

160 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión de la política de Medio Ambiente en 2008. Bruselas 24-6-2009, COM (2009) 304 final.

161 En esa misma declaración se contenía la creación de un fondo de 50 000 millones de dólares destinado a apoyar la protección social, impulsar el comercio y salvaguardar el desarrollo en los países con pocos recursos, como parte de un aumento significativo de la ayuda en tiempos de crisis a estos y otros países en vías de desarrollo y mercados emergentes. No tengo noticia de la constitución, efectiva, de este fondo.

162 Cfr. J. Delors y otros, *Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Comisión de las Comunidades europeas, 1993.

En todo caso el reto —y las oportunidades— que plantean estas declaraciones es subyugante y llamado a cambiar muchos presupuestos con los que algunos poderes públicos y determinados sectores sociales (sindicatos y empresarios con, obviamente, algunas excepciones) se enfrentan tradicionalmente a las protecciones de signo ambiental: se identifica regularmente la mayor protección ambiental, con menor libertad de empresa, más difícil competitividad, dificultades en la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo, restricciones en los beneficios empresariales que dificultan nuevas inversiones, etc. Es estimulante que este a todas luces deficiente punto de partida pueda cambiar en el marco de esa nueva economía sostenible que, se dice, se quiere crear.



XIII  
LA NECESIDAD DE DISPONER  
DE UNA VALORACIÓN ECONÓMICA  
DE LAS MEDIDAS JURÍDICAS ADOPTADAS.  
EL JUICIO SOBRE SU EFECTIVIDAD

En distintos momentos de este trabajo han aparecido cifras de inversión económica o de proyectos de inversión. Sobre estas cifras de gasto público vinculadas a las medidas jurídicas adoptadas hay algunas reflexiones que realizar.

*a)* Es la primera —y muy vulgar— la de lo apabullante de dichas cifras de las que proporciono aquí algunos ejemplos significativos.

— Así y en el plano europeo, tras la reunión del G-20 de Washington en noviembre de 2008, la Comisión Europea formuló un Plan Europeo de Recuperación Económica por un total de 200 000 millones de euros que equivale al 1,5% del PIB europeo para reactivar la demanda<sup>163</sup>, pero esas cifras han quedado, parece, empequeñecidas por los sucesivos desarrollos pues en marzo de 2009 se habla ya de una inversión de 400 000 millones de euros en los países de la UE, lo que equivale al 3,3% del PIB de la UE<sup>164</sup>.

---

163 Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Un Plan Europeo de Recuperación Económica Bruselas, 26-11-2008, COMO (2008) 800 final.

164 *Cfr.* el documento «Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 19 y 20 de marzo de 2009», Bruselas, 20 de marzo de 2009.

— Y siguiendo con el mismo plano europeo hay que recordar que el Banco Central Europeo ha inyectado 442 240 millones para la banca en su primera subasta a plazo de un año habida el 24-6-2009.

— Por su parte, se ha cifrado en 830 000 millones de dólares el coste del Plan de Obama de febrero de 2009 en el que no se incluye el coste de ayudas a la industria automovilística<sup>165</sup>.

— Cifra que queda superada por la de 1,1 billón de dólares en que se estima el coste de las medidas acordadas en la reunión de Londres del G-20 en abril de 2009.

— Y, otra vez, por 1,48 billones de euros que se estima gastan los 27 países europeos en apoyo a la banca<sup>166</sup>.

— Por su parte, en diversos Reales Decretos-Leyes españoles, hay estimaciones de las cantidades que se ponen a disposición del Gobierno o del Banco de España para las distintas políticas a emprender. En el apartado IV, entre otros, de este trabajo se mencionan cifras que teóricamente se ponen en circulación por las distintas medidas adoptadas.

b) Las cifras anteriores hay que entenderlas con respeto y relatividad al tiempo. Una cosa son los volúmenes económicos proyectados —que entran en los distintos planes que son objeto de aprobación oficial— y otra lo que, efectivamente, se gaste que puede, además, ser notablemente inferior a lo presupuestado. Habría que solicitar de los poderes públicos competentes (Estado y CCAA) que se proporcionaran periódicamente y de forma enteramente clara y comprensible para todos, los

---

165 Lo que equivale al circulante de la divisa estadounidense según George F. Hill, «Estímulos a la fuga», *El País* de 15 de febrero de 2009.

166 Mediante inyecciones de capital, coste de las garantías, compra de activos tóxicos... Cfr. *El País* de 6 de junio de 2009.

costes reales de las distintas políticas emprendidas pues ello constituye, entre otras cosas, una forma de medir lo equivocado o acertado de ellas<sup>167</sup>.

c) Y todo ello debería, finalmente, relacionarse con los efectos sobre el endeudamiento público y lo previsto sobre la forma de pagarlo. No es posible en estos temas diferenciar planteamientos económicos de los jurídicos. El examen del ordenamiento jurídico exige el complemento de su real aplicación, de la misma forma que las puras consideraciones económicas pueden desconocer principios básicos del Estado de Derecho si se diferencian o separan de las cláusulas habilitantes presentes en los correspondientes textos jurídicos.

---

167 Se producen comparecencias parlamentarias pero, creo, escasas y con informaciones relativas a los distintos poderes públicos intervinientes, sin que haya una fuente donde de manera sistemática y acumulada, se hable, de forma correspondiente a la estructura política descentralizada del país, de los costes agregados para el conjunto del Estado de las medidas adoptadas. *Vid.*, en el plano estatal, la comparecencia del secretario de Estado de Hacienda en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados del 22 de junio de 2009, y en la que proporciona las previsiones de un déficit del Estado para el 2009 del 8,1% y los propósitos de adoptar medidas enérgicas para volver al Pacto de Estabilidad en 2012.



## XIV REFLEXIONES FINALES

Concluyo el trabajo con algunas reflexiones adicionales a las muchas dispersas por sus páginas y que creo necesarias para complementar lo que este derecho de la crisis económica me sugiere.

a) Hablar de la crisis económica con rigor supone referirse también a los acontecimientos que precedieron a la crisis. Los «felices años» de un crecimiento continuado que se inicia en torno a 1995-1996 han podido ver a una sociedad española, y occidental, lanzada a un consumo desenfrenado de bienes y recursos naturales sin equivalente en ningún momento del pasado. Se ha observado una falta de prejuicios para abordar los negocios más inverosímiles en una creencia auténticamente religiosa, por irracional, de que se había alcanzado, por fin, la Arcadia feliz, el paraíso terrenal, el goce en la Tierra de bienes sin cuento. No importaba que hubiera pequeñas advertencias de que el crecimiento era sectorial y parcial, y que cada vez un más importante número de personas estaba quedando excluido de ese reparto. La aprobación de los Objetivos del Milenio y la referencia a esa «década prodigiosa» (2005-2015) en la que no se sabe muy bien por qué, se iban a realizar múltiples acciones para alcanzarlos, tranquilizaba a las pocas con-



ciencias que contemplaban, incrédulas, el festín ilimitado que se estaba produciendo.

b) Es evidente, por lo indicado, que los años pasados contemplaron una crisis ética muy profunda que subyace a los acontecimientos económicos y al marco jurídico existente. Esa convicción de falta de ética colectiva, suma de tantas ausencias de ética individual, tiene que incorporarse necesariamente a nuestra forma de comprender el próximo pasado.

c) No es extraño, por lo tanto, que en España estén aflorando ahora casos de presunta corrupción por hechos desarrollados durante los años de la alegría sin fin. Es una situación perfectamente congruente con el tipo de desarrollo y gestión llevados a cabo en muchos ámbitos y que, además, gozaba de buena consideración entre la mayor parte de la opinión pública y la publicada. El contraste entre las cifras presuntamente ganadas ilegalmente por algunos que ahora afloran y los porcentajes actuales de paro, ejecuciones hipotecarias, concursos y otros mecanismos jurídicos propios de las situaciones de crisis, resulta curioso pero no es en absoluto incomprensible, sino perfectamente congruente con todo lo que se ha vivido.

d) La sociedad ha contemplado la situación de crisis con una sensación inicial de incomprensión, de falta de adecuación entre lo que comenzaba a suceder y lo que se había interiorizado, como normal, durante una docena de años, al menos. Creo que el resultado final observable es el de un sentimiento semejante al de orfandad acompañado de clara incertidumbre y con un punto de angustia sobre el futuro.

e) Pero la falta de referencias fiables sobre el devenir de la situación puede ser una oportunidad más que un castigo. Debe inducir a la asunción de ciertos principios

de prudencia en los comportamientos individuales y de prevención en los colectivos. Pensar, por ejemplo, en construir en el ámbito español algo parecido a un «Observatorio de la situación económica», que al margen de las instituciones oficiales públicas y privadas pueda realizar estudios que, en momentos determinados, adviertan a todos de los riesgos anexos a ciertos comportamientos, es una de las muchas soluciones que podrían servir para prevenir la repetición de situaciones como la que ahora se vive<sup>168</sup>. Al menos, sería una decisión más realista que la apelación a un gobierno mundial de la economía que suena, además de infantil, a tremendamente disparatada, como si pudieran concebirse relaciones económicas al margen de la vida política y social que va a seguir tremendamente parcelada territorialmente, aun cuando puedan surgir, localmente, ciertos elementos de vinculación supranacional, como los que en este momento se viven con una cierta ilusión en Latinoamérica<sup>169</sup> y los ya «tradicionales» conocidos en Europa.

f) Con medidas como esa se podría prevenir la brusca e inopinada aparición de situaciones de crisis como la actual, más que sorprendentes en un mundo que con-

---

168 La respuesta a esta propuesta de que ya existen instituciones para esa función (como el Banco de España o el BCE) revestidos, además, de elementos de «independencia», es fácil contestarla apelando, simplemente, a su inutilidad para detectar y prevenir la aparición de esta crisis.

169 Es fácil observar que en el marco de procedimientos políticos muy complejos y sobre los que no emitiré ningún juicio, en los últimos años se asiste a intentos de relanzar instituciones existentes (Parlamento andino, MERCOSUR) o de lanzar nuevas iniciativas (UNASUR, ALBA, etc.). En ese marco, hasta surgen iniciativas sobre la imaginación de una futura moneda común. La observación atenta de lo que allí sucede es imprescindible para poder comprender el futuro.

templa como algo habitual el otorgamiento anual de Premios Nobel de Economía o la honra, sin mucha tasa, a analistas financieros ninguno de los cuales expresó públicamente dudas o intuiciones, aunque fuera de manera tímida, sobre lo que podía pasar<sup>170</sup>.

g) Estas reflexiones se emiten en momentos en los que, aun con algún signo relativamente positivo, se tiene conciencia de que va a haber una larga situación de crisis por delante en la que aparecerán nuevos elementos negativos que tendrán que ser soportados por personas concretas. El ejemplo de la «nueva» General Motors que ha surgido en los Estados Unidos con un gran lastre de trabajadores llevados a la situación de paro, es indicativo de lo que todavía está por vivirse<sup>171</sup>.

h) Todas las tragedias individuales y colectivas sucedidas o por suceder se podrían soportar si de ellas resultara un rearme moral y unas ganas, efectivas, de conducir los asuntos públicos y económicos con un presupuesto de decencia individual y colectiva hasta ahora no demasiado abundante.

i) En todo caso lo que sí es evidente, y positivo, es la recuperación del papel de lo público que como único asi-

---

170 Otra vez la cita de Baños Boncompain, pese a su iconoclastia aparente, es adecuada por la profundidad real de su pensamiento: «Lo que ocurre es que la “escenificación” de la crisis exige que se la equipare a un fenómeno inevitable y sorprendente. “La crisis me cogió en el dentista”, parecen decir algunos analistas financieros. “No pude ni avisar a mi anciana madre”, se queja un banquero. “A mí me pilló trabajando”, cuenta, tremendamente sorprendido, un broker de “Wall Street”», *La economía no existe...*, cit., p. 58.

171 Esta nueva compañía surge con un 20% menos de trabajadores y un 35% menos de puestos ejecutivos. Las cifras y otras características de la nueva compañía en informaciones de diversos medios de comunicación en los meses de junio y julio de 2009. Las repercusiones europeas (y españolas) de la constitución de la sociedad europea que asuma la titularidad de los bienes de GM en Europa, son previsibles.

dero fiable es valorado por la sociedad actual y la mayor parte de sus medios de expresión como mecanismo que enderece errores e introduzca orden y hasta ciertos valores en la conducción de los asuntos que, en realidad, son de todos. Los poderes y los recursos públicos y naturales como patrimonio colectivo mediante el cual operar para corregir el singular camino hacia la catástrofe que se estaba siguiendo<sup>172</sup>. Lo que no significa, obviamente, incurrir en estatismo, burocratización o en el desprecio o simple minusvaloración de las libertades públicas, fundamentales en su plenitud para quien concluye esta reflexión basada con pleno orgullo en la libertad de cátedra que otorga la Constitución española de 1978.

En Zaragoza, a 12 de agosto de 2009.

---

172 Es perfectamente posible que podamos imaginar manifestaciones públicas delante de instituciones estatales o autonómicas reclamando determinadas actuaciones de estas, pero lo que ni el neoliberal más profundo puede soñar, es que esas mismas manifestaciones y con idéntico objetivo se celebren delante de un edificio dedicado a actividades bursátiles o ante la sede de la organización patronal que más esfuerzos haya dedicado a proclamar las excelencias de la autorregulación.



# ÍNDICE

RELACIÓN DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	9
I. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL ORIGEN DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL ÁMBITO FINANCIERO. LAS CONSECUENCIAS Y LAS CIFRAS. LA SINGULARIDAD DE ESTA CRISIS ECONÓMICA .....	11
II. LA AMPLIA LITERATURA ECONÓMICA APARECIDA Y LA NECESIDAD INELUDIBLE DE UN TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA CRISIS ECONÓMICA .....	21
III. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL DERECHO PÚBLICO DE LA ECONOMÍA ANTES DE LA CRISIS ECONÓMICA .....	27
IV. DESCRIPCIÓN DEL ÁMBITO DE LA INTERVENCIÓN NORMATIVA DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA ..	37
1. Normativa del Estado .....	38
A) Sobre empleo público .....	38
B) Relativa al sector inmobiliario .....	38
C) Sobre la legislación concursal .....	39
D) Sobre las telecomunicaciones .....	40
E) Sobre el sector eléctrico .....	42
F) Sobre medidas tributarias .....	43
G) Sobre el sector del automóvil .....	45
H) Medidas en relación con la actividad de las entidades locales .....	45

I) Sobre empleo .....	47
J) Sobre el sector financiero .....	48
K) Ausencias notadas y referencia a proyectos de singular importancia .....	50
2. Referencia a la normativa de las comunidades autónomas .	53
3. Origen de alguna normativa interna española en decisiones de la Unión Europea o en planteamientos generales de reuniones internacionales .....	57
 V. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO. EL FONDO DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA (FROB) .....	59
1. El contenido del Real Decreto-Ley 9/2009 .....	61
2. El problema de la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 9/2009. Opinión favorable a su sujeción a la Constitución .	67
 VI. VALORACIÓN DEL CONJUNTO DE LAS MEDIDAS EXPUESTAS: LA PERMANENCIA DE LOS RASGOS BÁSICOS CONOCIDOS DEL DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO ESPAÑOL TAMBIÉN EN LA SITUACIÓN DE CRISIS ECONÓ- MICA. LA EVIDENTE RECUPERACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO PRESENTE EN ALGUNA DE ESAS MEDIDAS .....	79
 VII. EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS PARÁ- METROS DEL ESTADO DE DERECHO .....	85
 VIII. EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS PARÁ- METROS DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO .....	89
 IX. EL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LOS PARÁ- METROS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS .....	97
 X. LAS APARENTES CONTRADICCIONES DEL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA: EL EJEMPLO DE LA TRANSPOSI- CIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LOS AVANCES EN LA REGULACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO. LA CONTRADICCIÓN EN LA INDUSTRIA DEL AUTOMÓVIL .	101
 XI. EL DERECHO ESCRITO Y EL DERECHO VIVIDO .....	107

XII. UNA ORIENTACIÓN FINALISTA SOBRE EL SENTIDO DE UNA PARTE DEL DERECHO DE LA CRISIS ECONÓMICA. DE NUEVO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ECONÓMICO .....	111
XIII. LA NECESIDAD DE DISPONER DE UNA VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS MEDIDAS JURÍDICAS ADOPTADAS. EL JUICIO SOBRE SU EFECTIVIDAD .....	115
XIV. REFLEXIONES FINALES .....	119





*Este libro se terminó de imprimir  
en INO Reproducciones, de Zaragoza,  
el 10 de septiembre de 2009*





