

ANTONIO EMBID IRUJO,  
*El Derecho de la crisis económica,*  
Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009, 129 pp.

ANTONIO LEGERÉN MOLINA

*Universidade de A Coruña*

Recepción: 15 de junio de 2012

Aprobado por el Consejo de Redacción: 15 de julio de 2012

El sugerente título de esta obra despierta en el lector un notable interés por la materia sobre la que versa: la actual crisis económica y el Derecho que a ella se refiere. Su fecha de edición en nada disminuye su atractivo pues aun cuando el autor terminó la redacción del libro en agosto de 2009, lo que en este estudio se señala sigue siendo plenamente actual; entre otras razones, porque aun seguimos padeciendo esa crisis. Es más, cabría decir que la crisis en la que aun estamos inmersos está siguiendo en buena medida el iter que el profesor EMBID IRUJO ha trazado en este libro. En tal sentido, se le podría calificar de *visionario* –por anticiparse a su desarrollo– o quizá, más bien, de analista certero por saber compendiar y extraer la dimensión jurídica de la crisis.

El propio autor es muy consciente –y así lo hace constar en el capítulo introductorio– de los riesgos que entraña abordar una materia como la de este libro pues atañe a una realidad no acabada y en movimiento, de modo que puede presentar aspectos y perfiles nuevos, tal y como hemos ido percibiendo durante los últimos años. Sea ello como fuere, lo que está claro es que pese a haber sido editado hace ya un tiempo no ha perdido vigencia.

La obra se estructura en catorce capítulos –a mi juicio, demasiados– de diversa extensión. Como parece lógico, el primero lo dedica el autor a resaltar las que son, a su entender, las características señeras de esta crisis. Así, y tras indicar que su origen puede situarse en la quiebra en julio de 2007 de tres *hedge funds* del banco de inversión estadounidense *Bear Stearns* –a pesar de que el momento que comúnmente es conocido como inicio formal sea la quiebra de *Lehman & Brothers* en septiembre de 2008–, destaca el carácter global y el signo fundamentalmente financiero de la crisis actual. Lo anterior no

impide reconocer que existen diversas manifestaciones en los distintos países y que junto con el sector financiero –conocidas son las prácticas de concesión “alegre” de préstamos, o titulación generalizada de créditos hipotecarios para su reventa junto con otros activos de dudoso cobro– también se han visto gravemente afectados por la crisis otros sectores como el inmobiliario –en el surgimiento de la actual situación económica también han incidido los excesos de una actividad inmobiliaria desmedida– o el automovilístico.

Los diversos gobiernos –y, el español, en concreto– han intentado, como es lógico, atajar la situación de crisis mediante la adopción de medidas de índole jurídica. A la vista de la rápida sucesión de acontecimientos el instrumento normativo más utilizado ha sido el Decreto-Ley; norma para las situaciones de “*extraordinaria y urgente necesidad*” (cfr. art. 86 CE). La abundancia de estas disposiciones ha sido tal que, cabe decir, se le ha vuelto a conceder al Gobierno un gran protagonismo en el ámbito económico, como garante de la buena marcha de la economía y elemento corrector de las desigualdades. Ahora bien, lo que el profesor EMBID IRUJO señala –a mi juicio, de manera totalmente correcta– es que las medidas de carácter urgente y, quizá, provisional que se han tomado para paliar las diversas manifestaciones de la crisis tienen –y tendrán– un carácter permanente más allá de ésta. Junto con ello también ha de apuntarse que la iniciativa en la adopción de las indicadas medidas no siempre ha sido de carácter nacional. En efecto, diversos acuerdos o decisiones de la Unión Europea están detrás de no pocos instrumentos normativos con que el Gobierno español ha intentado gobernar la situación. Así sucede, por ejemplo, con el Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, regulador, entre otras cosas, del FROB, como con los Decretos-Ley 6, 7 y 8 del año 2008 relativos a los fondos de adquisición de activos financieros, a las medidas sobre el plan de acción concertada de los países de la zona euro o a la creación de un fondo estatal de inversión local.

En el libro que se reseña existe un capítulo ciertamente interesante donde el autor apunta las que, en su opinión, constituyen las notas esenciales del Derecho Público de la economía con anterioridad a la situación que comentamos con la finalidad de compararlo con el Derecho Público que se ha desarrollado en el contexto actual. Entre otras, el profesor EMBID IRUJO cita las siguientes: el papel capital de la “Constitución Económica”; la “privatización” de empresas públicas operada en los últimos años del siglo XX que, en no pocos casos, ha ido acompañada de una “desregulación” de determinados sectores en favor de su “autorregulación” o del auge del “sector público” bajo fórmulas de Derecho Privado; o, en fin, el surgimiento de Agencias independientes para la regulación o control de determinadas materias.

Tras la mención de las características reseñadas, el autor aborda un análisis muy pormenorizado sobre la actividad normativa del Estado durante la crisis<sup>1</sup>. Y lo realiza estudiando las específicas disposiciones dictadas en diez sectores: empleo y empleo público, sector inmobiliario, financiero, telecomunicaciones, energético, automovilístico, actividad de

---

1 Para facilitar la lectura omitiremos las referencias numéricas y de fechas de las diversas disposiciones normativas.

las entidades locales, materias tributarias y ámbito concursal. El estudio o la reseña detallada de tales normativas –muchas de ellas de gran conocimiento e impacto social; por ejemplo, el *plan E*, la limitación de la tasa de reposición de funcionarios o las ayudas para la adquisición de vehículos– excede del propósito de estas páginas. Ahora bien, sobre ellas cabe apuntar tres cuestiones. La primera: como el autor indica, el sector en el que más medidas normativas se han adoptado ha sido el financiero –por ejemplo, la compra de activos a los actores del sistema financiero para facilitar su liquidez o la apertura de líneas de crédito del ICO para financiar el capital circulante de las pymes, entre otras–. En este ámbito, cabe destacar la intervención de Caja Castilla-La Mancha y el Real Decreto Ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, al que, por su importancia, se dedica un capítulo aparte. La segunda cuestión a destacar respecto de la actividad normativa del Estado consiste en que muchas de las medidas contenidas en los citados instrumentos normativos se han repetido en los años posteriores y que no se abarcan en este estudio. A modo de ejemplo, cabe aludir a la moratoria en el pago de los préstamos hipotecarios de 2009 –que ha “evolucionado” hasta el actual Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, que regula la dación en pago–; al aumento de las tarifas del impuesto sobre el tabaco o los hidrocarburos que también ha tenido sus “réplicas” tras el año 2009; o, en fin, a los planes para el fomento de contratación de trabajadores a tiempo indefinido mediante la bonificación en las cuotas de la Seguridad Social. Y la tercera cuestión que cabe resaltar ahora es que algunas de las normativas reseñadas en el libro no tienen como causa la crisis, si no que “han coincidido” con ellas; por ejemplo, la implementación del servicio de televisión digital terrestre o la financiación del déficit tarifario en el sector eléctrico. Así las cosas, el autor echa en falta en el libro que reseñamos la existencia de una Ley de Economía Sostenible así como otras iniciativas para controlar el sistema financiero en el ámbito supranacional. Ahora bien, los hechos de los últimos dos años han tratado de colmar tales huecos: se ha creado en mayo de 2010 el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF); se ha aprobado en marzo de 2011 la Ley 2/2011, de Economía Sostenible; en el mismo mes se inició la reforma del Pacto de Estabilidad y crecimiento; en septiembre de 2011 se reformó la Constitución Española para introducir la “regla de oro presupuestaria”; se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 30 abril, de estabilidad presupuestaria; o en fin, han visto la luz los Reales Decretos-Ley 2/2012 y 18/2012, sobre saneamiento del sector financiero.

Llegados a este punto, tras el análisis de las características de la crisis, del Derecho Público económico anterior a ella, así como la descripción de las diversas normativas adoptadas para gobernarla –en especial, del Decreto de reestructuración del sector bancario– comienza lo que cabría calificar como una segunda parte de la obra, donde el profesor EMBID IRUJO extrae consecuencias y valora las medidas señaladas. En este ámbito, a nuestro juicio, cabe destacar las cuatro ideas que a continuación se exponen.

Primera: los diversos instrumentos normativos utilizados para gobernar la crisis económica no han supuesto un cambio radical del Derecho Público económico ni tampoco una puesta en cuestión del sistema capitalista –únicamente se corrigen algunas desviaciones

de este modelo económico-. Así, la intervención del Estado ha sido fundamentalmente para el aporte de recursos al sistema económico, de modo que no han variado las reglas de intervención pública en la vida económica. Igualmente y quizá sobre la base de una idea de KRUGMAN, el Estado ha procedido a regular sectores hasta entonces no regulados, lo que sin duda, tendrá trascendencia en un futuro cercano. Y es que el citado autor afirmó en su día que "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"<sup>2</sup>. De todos modos, la regulación no ha afectado –en el período que abarca el estudio– otros sectores del Derecho Público –como el sancionatorio o el penal, por ejemplo– que sí han sido modificados con posterioridad: por ejemplo, la responsabilidad penal de las personas jurídicas –introducida por la LO 5/2010, de 22 de junio– o la elaboración de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que apareja sanciones ante la mala administración de fondos públicos –actualmente en trámite parlamentario–.

Segunda: en atención a que el instrumento normativo más utilizado ha sido el Decreto-Ley –en ningún caso, transformado en Ley ex artículo 86.3 CE– la gestión de la crisis ha sido iniciativa, casi exclusiva, del Gobierno. El Parlamento ha jugado un papel un tanto limitado en la creación del marco jurídico de la crisis económica. Y en lo que atañe al control de tales normas, la única vía reside en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad que se pudiesen presentar al Tribunal Constitucional pues el Parlamento no supervisa la aplicación de las medidas adoptadas.

Tercera: en la lucha para salir de la crisis económica, las Comunidades Autónomas han tenido un papel secundario por un doble motivo. De una parte, porque sus medidas tienen menor impacto por su menor bagaje competencial. Y, de otra, porque las CCAA no poseen instrumentos efectivos de reacción en el ámbito financiero –además de tener un menor volumen de recursos económicos– que, según va dicho, constituye un ámbito esencial de esta crisis. Por ello, los instrumentos normativos desarrollados por las CCAA han sido fundamentalmente de fomento del empleo y de simplificación de procedimientos administrativos para favorecer inversiones creadoras de empleo.

Y cuarta: como hemos dicho, algunas normativas de las examinadas en la obra que comentamos están llamadas a desempeñar un papel importante en el futuro, y no sólo durante la época de crisis. Por ello, cabe reconocer como una de las características esenciales de buena parte de tal normativa su carácter no coyuntural. La crisis ha sido, en algunos casos, un *catalizador* que ha acelerado la aprobación de algunas disposiciones legales que estaban pendientes o que se tenían "en mente", y, en otros, la *causa* de tal regulación. En tal sentido, no resulta una contradicción con la voluntad claramente intervencionista del Estado que se refleja en algunas normas –fundamentalmente las que tienen como causa la crisis– la aprobación de la "ley paraguas" y la "ley ómnibus", que no son sino trasposiciones de una Directiva europea y que vienen a rebajar los controles públicos. Ambas pretenden

---

2 KRUGMAN P., *El retorno de la depresión y la crisis actual*, Barcelona, Crítica, 2009, p. 202.

fomentar la actividad económica aunque por otras vías diversas a las del resto de normativa a que aludimos.

En la parte final del trabajo el autor propone variadas soluciones para poder afrontar o gobernar mejor la previsiblemente duradera crisis. Entre ellas destaca la creación de sistemas de información periódica que muestren los costes reales de las diversas políticas emprendidas para poder medir lo acertado o equivocado de ellas, así como la creación de un "Observatorio de la situación económica" para analizar la evolución de la crisis de modo que se puedan "predecir" o "prevenir" posibles réplicas futuras. A la vez, y de acuerdo con recomendaciones de instituciones europeas, destaca la importancia de la existencia de una Ley de Economía Sostenible que, como es conocido, ha sido aprobada el 4 de marzo de 2011.

Entre las numerosas conclusiones que el autor extrae del análisis del Derecho de la crisis económica cabe resaltar ahora las dos siguientes. En primer lugar, el profesor EMBID revaloriza la dimensión ética de la crisis –la falta de ética colectiva e individual está en el origen de la actual situación– y aboga por un "rearme moral y unas ganas, efectivas, de conducir los asuntos públicos y económicos con un presupuesto de decencia individual y colectiva" (pág. 122). Y en segundo lugar, el autor se muestra partidario de la recuperación del papel de lo público "como único asidero fiable" para enderezar errores e introducir valores en materia económica; lo que, como apunta, no significa "incurrir en un estatismo, burocratización" ni en "el desprecio o simple minusvaloración de las libertades públicas" (págs. 122 y 123).

Por lo expuesto se advierte que el libro que se reseña es certero tanto en el análisis normativo que contiene como en algunos otros relativos a la situación económica. Así, y a modo de ejemplo, el autor apuntaba ya en 2009 que, dada la evolución de la crisis, resultaría necesario proceder a la reducción de la inversión y gasto público en los presupuestos públicos a que actualmente asistimos, así como que también podrían verse afectadas ciertas prestaciones que consideramos usuales. A la vez también anunciaba entonces que "la conjugación del déficit público y el sistema impositivo (...) será (...) uno de los binomios de los que, muy probablemente, deberá hacerse uso" (pág. 44). En efecto, aun cuando en España la intensidad de la dimensión financiera de la crisis haya sido hasta fecha reciente de menor calado que en otros países, ha derrotado también hacia otros sectores que, quizá por ello, la hacen más penosa. En cualquier caso, sí parece evidente que la obra que comentamos reclama una segunda parte actualizada para corroborar muchas de las afirmaciones que en ella se contienen y para efectuar otros análisis de la crisis económica con una mayor perspectiva temporal.