

REGULACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL Y EUROPEA NUEVOS ACTORES Y NUEVAS NORMAS

PABLO GARCÍA-MANZANO
JIMÉNEZ DE ANDRADE

Letrado del Consejo de Estado
Director Ejecutivo del Centro de Liderazgo
y Gestión Pública, IESE

El panorama de las fuentes del derecho está cambiando imparablemente en los últimos tiempos. No sólo por exigencias de la crisis financiera y de la reforma de la supervisión que se ha llevado a cabo en ese ámbito; sino también y decisivamente porque ha cambiado el equilibrio de las fuerzas creadoras del derecho, de lo que, en la clásica terminología de

Federico de Castro (1949), se llaman fuentes del derecho en sentido primario. A su vez, esto ha generado un cambio considerable en las fuentes en sentido formal o secundario, esto es, en las normas jurídicas.

El primer apartado de este trabajo examinará brevemente cuáles son esas nuevas normas y, sobre todo, a qué factores responde su creación (I). En un segundo momento se analizarán los cambios que ello ha supuesto en un plano jurídico fundamental, en lo relativo tanto a los sujetos creadores de las normas, como a su impacto sobre la Constitución y sobre el surgimiento de lo que se puede llamar una Administración económica (II). De todo ello tratarán de extraerse algunas consecuencias a modo de conclusión, sobre el origen democrático, la forma de aprobación y el modo de control de tales productos normativos (III).

NOVEDADES EN EL PROCESO DE REGULACIÓN INTERNACIONAL, EUROPEA E INTERNA ‡

Cambios en las normas y su reflejo en el ordenamiento español

✓ «Las entidades de crédito españolas deberán cumplir, al 31 de diciembre de 2012 y al menos hasta finales de 2014, un coeficiente de capital común de primer nivel de al menos un 9%».

✓ «Se reforzarán los mecanismos de gobernanza de las antiguas cajas de ahorros y de los bancos comerciales bajo su control».

✓ «Debe perfeccionarse el registro público de créditos. Las autoridades españolas adoptarán nuevas medidas para mejorar la calidad y cantidad de la información que se incluye en el registro. Antes de finales de octubre de 2012 se informará de las mejoras previstas para celebrar consultas con los interesados. Más aún, las modificaciones legislativas necesarias se habrán adoptado antes de finales de marzo de 2013. En el ínterin, deberá continuar el trabajo sobre los mecanismos de orden práctico a fin de que las mejoras estén operativas con la mayor celeridad posible».

Estas tres normas, claramente imperativas, con todas las características típicas de un mandato jurídico, están recogidas en distintos apartados (9, 23 y 26, respectivamente) del Memorando de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, firmado por el ministro de Economía y Competitividad y el Gobernador del Banco de España (por parte de España), y por el Vicepresidente de la Comisión Europea (en representación de dicha institución), y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 10 de diciembre de 2012.

Este, conocido como MOU por sus siglas en inglés (*memorandum of understanding*), encuentra su base legal en el artículo 3.5 del Reglamento (UE) nº 470/2010, de 11 de mayo en el que se establece un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) y en el artículo 2.1. del Acuerdo Marco entre los Estados miembros de la zona euro y la FEEF), de 7 de junio de 2010, instrumentos ambos hoy sustituidos por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), al que después se hará referencia más detenidamente.

Su más conocido apartado 31 es una disposición que contiene, por su parte, las siguientes normas (para la distinción entre disposiciones y normas, cfr. K. Larenz: 1966): «En cuanto a las reformas estructurales, las autoridades españolas se han comprometido a llevar a efecto las recomendaciones específicas para España en el contexto del Semestre Europeo. Estas reformas tienen por objeto corregir los desequilibrios macroeconómicos detectados en la revisión en profundidad realizada conforme al Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico».

En concreto, se recomienda que España: «1) introduzca un sistema tributario acorde con los esfuerzos de consolidación fiscal y más propicio para el crecimiento; 2) reduzca el sesgo inducido por la fiscalidad a favor del endeudamiento y la propiedad de vivienda; 3) lleve a la práctica las reformas del mercado de trabajo; 4) adopte medidas complementarias para aumentar la eficacia de las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo; 5) adopte medidas complementarias para la apertura de los servicios profesionales, reduzca las demoras para obtener licencias y permisos para abrir nuevos negocios y erradique los obstáculos a la actividad empresarial; 6) complete la interconexión de las redes eléctricas y de gas con los países vecinos, y aborde el problema del déficit tarifario en la electricidad de forma global».

No habría tiempo ni lugar, sencillamente, para indicar en este trabajo –aunque fuese de forma sumaria– las modificaciones a que han dado lugar estas reglas. Constátese simplemente que en el año 2012 se promulgaron varios reales decretos-leyes referidos a ellas (entre ellos, el relativo a la reforma del mercado laboral: Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; posteriormente tramitado como Ley 3/2012, de 6 de julio, para la reforma del mercado de trabajo) y, en lo que llevamos de 2013, se han promulgado ya algunas del Gobierno con rango de ley (entre las cuales, la que se refiere al sector eléctrico: Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico), así como diversos anteproyectos de ley dirigidos a dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan de lo dispuesto en el MOU.

Por su parte, las mucho más concretas medidas de los apartados 9, 23 y 26 del MOU se han reflejado por el momento, de forma respectiva, en la Ley 9/2012, de

14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito (desarrollada en cuanto al coeficiente de capital común por la Circular del Banco de España 7/2012, de 30 de noviembre, a entidades de crédito, sobre requerimientos mínimos de capital principal); en el proyecto de Ley de Cajas de Ahorros y fundaciones bancarias (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 49-1, 21 de junio de 2013) y en la Orden ECC/747/2013, de 25 de abril, por la que se modifica la Orden ECO/697/2004, de 11 de marzo, sobre la Central de Información de Riesgos.

Los ejemplos podrían multiplicarse. Pero atendamos tan sólo a algunos de estos supuestos. Así, en la última orden ministerial citada se perfecciona el denominado sistema de «registro público de créditos», cuya llevanza se confiere en nuestro ordenamiento a la Central de Información de Riesgos del Banco de España. Se trata de aumentar la supervisión de éste y el detalle de la Central, obligando a informar en euros, incluyendo información sobre los titulares y haciendo posible una mayor flexibilidad en la fijación de los umbrales de declaración por parte del Banco de España. Pues bien, sobre todo ello se pronunció el dictamen del Consejo de Estado nº 1338/2012, de 17 de enero de 2013, haciendo notar que, de acuerdo a la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto, la motivación de la propuesta normativa consistía, en parte, en «dar cumplimiento a uno de los puntos del MoU, aprobado en el marco de la asistencia financiera recibida por España, de indudable interés público», al tiempo que se buscaba «consolidar, en este aspecto, el cumplimiento de los principios generales de eficacia y eficiencia, propios de la actuación de las Administraciones Públicas».

Tal invocación no es extraña ni exclusiva de dicha norma. En otro dictamen del alto órgano consultivo (el número 1284/2012, de 5 de diciembre), al proyecto de Circular del Banco de España a entidades de crédito, sobre bases de datos de activos transferibles a las sociedades previstas en el Capítulo II de la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (aprobada después como Circular 8/2012, de 21 de diciembre), se decía también que la norma proyectada se había remitido para informe de la Comisión Europea, del Fondo Monetario Internacional, de la Autoridad Bancaria Europea y del Banco Central Europeo, puesto que se trata «de una norma que se encuentra estrechamente relacionada con el programa de asistencia a España para la recapitalización del sector financiero, que nuestro país ha acordado en el seno del Eurogrupo y que se ha traducido, entre otros documentos, en la aprobación de un Memorando de Entendimiento».

A la vista de estos y otros muchos ejemplos que se podrían proponer, cabe plantearse la cuestión de qué papel juegan las mencionadas entidades internacionales, al igual que la propia Unión Europea mediante instrumentos normativos de corte multilateral, en el proceso de producción normativa interna:

¿puede realmente en estos casos hablarse de un auténtico deber jurídico de incorporación al ordenamiento interno y, de ser así, con qué fundamento?

Novedades en las normas aprobadas en el ámbito de la Unión Europea. Lo anterior encuentra su reflejo de algún modo en el plano normativo de la Unión Europea (UE). Los procesos de aprobación de legislación derivada se han flexibilizado como consecuencia de la crisis financiera, hasta el punto de que los mecanismos más relevantes para regir ésta se han tramitado con naturaleza de instrumentos internacionales de carácter multilateral, no por tanto como integrados en el derecho originario ni –por decirlo con expresión propia después del Tratado de Lisboa, pero aún gráfica y sintética– «comunitarizado».

Este fenómeno se ha estudiado desde múltiples perspectivas. En lo que sigue trataremos, en primer lugar, de describir cuáles son las normas principales al respecto (1); después, de valorar lo que ha supuesto ese cambio normativo en el plano europeo, conforme a una tendencia «multilateralista» que rompe la tradición constitucional de la UE en puntos de capital importancia (2); por último, de detenernos en algunos aspectos de fondo sobre la línea política que ello supone en el proceso de integración europea (3).

1] Las normas que han subvenido a los problemas de endeudamiento público y reducción de déficit estructural de los Estados miembros de la UE se han contenido, principalmente, en los siguientes instrumentos:

■ De un lado, al máximo nivel en el plano intergubernamental, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), suscrito entre veinticinco Estados miembros de la UE (entre ellos, el Reino de España), hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012 y en vigor desde el 1 de enero de 2013.

Conocido coloquialmente como Pacto Fiscal, pueden destacarse de él algunos aspectos (tomados del completo resumen de Fernández de Mesa: 2013), como la obligación de incorporar a los ordenamientos internos el principio de estabilidad presupuestaria; de hacerlo –en segundo término– según un límite máximo del déficit público estructural más estricto para los países de la zona euro, que se sitúa en el 0,5% PIB (salvo que la deuda sea inferior al 60% de esta magnitud, en cuyo caso el límite del déficit se mantiene en el 1%); el deber de establecer organismos independientes que actúen como instituciones de supervisión que deberán estudiar los planes presupuestarios y emitir una opinión sobre la conveniencia de activar el mecanismo corrector; y, en fin, su vinculación con el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), acuerdo firmado por los países miembros de la zona euro el 2 de febrero de 2012, que, al introducir importantes modificaciones sobre el acuerdo del mismo nombre adoptado mediante Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de

2011 (en particular, al restringir la concesión de apoyo financiero del MEDE exclusivamente a los países que cumplan con el Pacto Fiscal), ha dado lugar a un nuevo mecanismo que asume las tareas antes desempeñadas por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) prestando, en caso necesario, asistencia financiera a los Estados miembros de la zona del euro.

■ De otro, en la aprobación de cinco reglamentos y una directiva UE sobre gobernanza económica de la zona euro (el coloquialmente conocido como *Six Pack*), integrado por las siguientes normas, en vigor desde el 13 de diciembre de 2011:

Reglamentos (UE) números 1173 a 1177/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, todos ellos de fecha 16 de noviembre de 2011, y respectivamente acerca de estas materias: sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Por otra parte, la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Esta norma «supone el establecimiento de reglas presupuestarias numéricas sólidas y ajustadas a los objetivos fiscales de la UE, donde los escenarios macro-fiscales elegidos por los Estados miembros sean los más probables o los más prudentes, donde se analice la sensibilidad de las previsiones, se publique la institución responsable en cada Estado miembro y la metodología y supuestos utilizados» (cfr. Fernández de Mesa, cit.).

■ En fin, todo ello se ha completado con el llamado «paquete de dos medidas» (*Two Pack*), integrado por:

El Reglamento (UE) nº 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

El Reglamento (UE) nº 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, cuyo artículo 6.1 dispone: «Los Estados miembros presentarán anualmente a la Comisión y al

Eurogrupo, a más tardar el 15 de octubre, un proyecto de plan presupuestario para el año siguiente. El proyecto de plan presupuestario será coherente con las recomendaciones formuladas en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, cuando proceda, con las recomendaciones formuladas en el contexto del ciclo anual de supervisión, incluidos el procedimiento relativo a los desequilibrios macroeconómicos establecido en el Reglamento (UE) nº 1176/2011 [...].

Con carácter general, la Comisión hará público un dictamen sobre dicho proyecto antes del 30 de noviembre y, en el caso de que «constate un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptará su dictamen en un plazo de dos semanas a partir de la fecha de presentación del proyecto de plan presupuestario. En su dictamen, la Comisión solicitará la presentación de un proyecto de plan presupuestario revisado a la mayor brevedad, a más tardar en un plazo de tres semanas después de la fecha de su dictamen» (artículo 7, apartados 1 y 2).

De este modo, y como dice el punto 3 de la parte expositiva del citado Reglamento 473/2013, «el reforzamiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha mejorado las orientaciones destinadas a los Estados miembros en relación con la prudencia de la política presupuestaria y, en el caso de los Estados miembros cuya moneda es el euro, ha reforzado y ha aumentado la automaticidad en la imposición de sanciones por la falta de cumplimiento de una política presupuestaria prudente, con el fin de evitar déficits públicos excesivos».

2] Este nuevo «monstruo legal» en que consiste el *Fiscal Compact* derivado de la normativa europea (cfr. Anna Kocharov [ed.] et al: 2012) ha supuesto una revolución en la manera de legislación en la Unión Europea.

Con su habitual claridad sistemática, lo ha resumido Edoardo Chiti (junto con Pedro Gustavo Teixeira: 2013) diciendo que las respuestas a la crisis financiera y de deuda pública de los países miembros de la UE han puesto de relieve tres alteraciones fundamentales, constitucionales, en la naturaleza de ésta: uno, en sus nuevos métodos de acción, que han evolucionado hacia un reforzamiento de los instrumentos intergubernamentales; dos, en los instrumentos legales adoptados para ello; y tres, en la transformación parcial y hasta cierto punto contradictoria de la Unión Económica y Monetaria desde una «comunidad de beneficios» hacia una «comunidad de riesgos y beneficios».

En cuanto a lo primero, entre otros numerosos ejemplos y junto a decisiones estrictamente comunitarias como la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante los paquetes de seis y dos medidas antes comentados, una buena parte de las respuestas frente a la crisis han nacido de pactos que suponen una forma específica de coordinación entre Estados miembros, como la decisión de mayo de

2010 para prestar ayuda financiera a Grecia; el establecimiento también en 2010 de los antes citados FEEF y MEEF, el Tratado por el que se establece el MEDE y las variadas decisiones que han llevado gradualmente a una Unión de Estabilidad Financiera, la más representativa de las cuales ha cristalizado en el propio TECG. A su vez, tales decisiones han nacido de contextos puramente intergubernamentales, como pueden serlo las reuniones del Consejo Europeo –formales o informales–, las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro (conocidos como *Euro Summits*), las sesiones del Ecofin o las del Eurogrupo (cfr. in extenso Chiti-Teixeira, pp. 686-687).

Respecto a los *Euro Summits*, dicen estos autores, se reúnen con la misma composición que el Consejo Europeo, por tanto con el Presidente de éste y el de la Comisión, pero restringiendo su presencia a los máximos mandatarios de la zona euro; y aun dentro de ella, con la indudable «auctoritas» de ciertos gobiernos: «they assume the equal position of the Member States of the euro area, but they have been de facto dominated by a directorium of Member States» (ibidem). Una última consecuencia es que se ha redefinido el tradicional equilibrio de voces en la UE, ganando peso la opinión de los tribunales constitucionales nacionales, y en particular del *Bundesverfassungsgericht*, como se demostró con la enorme expectativa creada a raíz de la impugnación ante él del Mecanismo Europeo de Estabilidad, cuya constitucionalidad declaró en septiembre de 2012.

Por lo que respecta a los instrumentos legales, la UE ha optado por acuerdos en parte internos y en otra parte externos a su propio marco normativo. El primer ejemplo que señala Chiti es el del conocido como «Pacto por el Euro Plus», adoptado en marzo de 2011 como acuerdo internacional entre los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de la zona euro, junto con otros seis Estados miembros que no forman parte de dicha zona y que se formalizó como parte de las conclusiones del Consejo Europeo de 24-25 de marzo de 2011. Concretamente, en su anexo I se listan una serie de medidas en materia de impulso de la competitividad, impulso del empleo, sostenibilidad de las finanzas públicas (incluyendo en este concepto la sostenibilidad de las pensiones, de la atención sanitaria y de las prestaciones sociales; así como la atención en las normas presupuestarias nacionales del freno al endeudamiento) y el refuerzo de la estabilidad financiera.

El alcance vinculante del pacto es más bien leve, pues sobre esos objetivos –se precisa reiteradamente– «cada Estado miembro participante presentará las medidas específicas que adopte para lograr[los]. Si un Estado miembro puede demostrar que la actuación en una u otra área no es necesaria, no la incluirá. La elección de las actuaciones políticas específicas necesarias para lograr los objetivos comunes sigue siendo responsabilidad de cada país», pero se prestará especial atención a las mencionadas.

Otro segundo ejemplo sería la decisión adoptada en mayo de 2010 para prestar asistencia financiera a Grecia. Y en tercer lugar, fundamentalmente y como ya se ha visto, el mix de instrumentos comunitarios e intergubernamentales en que consiste toda la reforma fiscal implantada desde julio de 2011 a marzo de 2012: junto con modificaciones del Derecho originario (artículos 121, 126 y 136 TFUE) y actos legislativos propios de la UE (los que integran los conocidos como *Six Pack* y *Two Pack*), aquellos otros con carácter de tratado internacional, como por antonomasia el TECG.

Finalmente, todo ello tiene su reflejo en una cierta alteración de la Unión Económica y Monetaria, desde una simple comunidad de beneficios, a otra compleja con mecanismos de compartición de riesgos, de gradual remoción de la soberanía fiscal de los Estados miembros y orientada hacia valores de solidaridad y lealtad entre ellos (cfr. Chiti-Teixeira, p. 699).

3] El proceso que se acaba de describir admite varias lecturas en clave político-económica y en la perspectiva del hacerse histórico de la Unión Europea.

Nos parece que son perceptibles dos líneas en este debate: de un lado, la vieja polémica sobre la legitimidad de instituciones puramente «burocráticas» y lejanas para establecer políticas nacionales vinculantes; de otro, la que se pregunta por los peligros para el proceso de integración europea (una «unión cada vez más intensa») que se derivan de la crisis financiera y de deuda.

Respecto a lo primero, el crecimiento de la impopularidad de la UE es claro. Pero igualmente lo es, a nuestro juicio, que ello no supone ninguna merma en sus formas de legitimidad democrática, que siempre estuvieron concebidas de manera predominantemente funcional. Es cierto que la idea original (conseguir la paz entre las potencias europeas, evitación de los conflictos bélicos) ha mutado actualmente, como después se verá. Lo que se trata de evitar hoy son las potenciales catástrofes globales y también europeas, ya sean económicas, sociales o ambientales: se vive en una sociedad del riesgo, como magistralmente ha descrito Ulrich Beck (2006, 2008); lo que tiene consecuencias sobre el segundo proceso des-integrador del que antes se habló.

De ahí que, en el excelente acercamiento de JHH Weyler (2011), no haya hoy un mesianismo político inspirador como el de los padres fundadores y, en particular, como el de Robert Schuman. Es significativo, dice Weyler, que las 868 sugestivas palabras de Schuman en su declaración de 1950 fueran mucho más eficaces y motivantes que las 154.183 muy realistas palabras de la difunta Constitución Europea. Pero no todo queda explicado, a juicio de este autor, porque las nuevas generaciones desconozcan completamente el enfrentamiento franco-germano que aquella declaración trataba de evitar.

También, en un nivel más profundo, sucede que la sociedad europea se ha transformado en profunda-

mente individualista: «Europe, in large part, has become a post-Christian society, and the profound commitment to the individual and his or her rights, relentlessly (and, in many respects, laudably) placing the individual at the center of political attention, has contributed to the emergence of self-centered individuals. Social mobilization in Europe is at its strongest when the direct interest of the individual is at stake and at its weakest when it requires tending to the needs of the other, as the recent euro crisis, immigration crisis, and as other like instances will readily attest».

La conclusión de Weyler («Democracy was not part of the original DNA of European integration») hay que entenderla en cuanto a la democracia como tendencia profunda a la igualdad o referida a la moralidad política de la sociedad civil (y no, como parece claro, en lo relativo al aseguramiento de las notas propias del Estado liberal-social y democrático de Derecho, que obviamente se dan en la UE: en la síntesis de Kriele [1980], Estado constitucional de Derecho que asegura paz, libertad y respeto a los derechos fundamentales).

En efecto, esta falta de simbolismo político –que no de raíces inspiradoras– es en buena parte una característica querida por la UE, en su momento por la CEE, desde sus comienzos. Con acierto se ha dicho (P. Ruiz-Jarabo: 2012) que Monnet y quienes le acompañaron en sus inicios «optaron por una organización aséptica, más técnica que política y poco atractiva para la opinión pública», porque, «hartos de tantos héroes y tanta sangre, prefirieron los despachos silenciosos de los funcionarios a las proclamas ruidosas de los grandes discursos». Pero, como se matiza muy acertadamente, ni la ausencia de pasión se identifica con falta de democracia ni la búsqueda de objetivos concretos, expresados en términos económicos, es necesariamente un déficit político.

Lo primero porque todos los mecanismos de decisión en la UE son «pulcramente democráticos», toda vez que sólo las democracias pueden formar parte de ella y, en particular, porque en su funcionamiento ordinario la Unión ha creado derechos potentísimos para las personas, directamente reclamables por ellas e inspirados en un principio de prohibición de discriminación por nacionalidad, que es «quizá el mecanismo más eficiente que se haya inventado para combatir el nacionalismo en Europa». Y que en Europa, como en España, se reclame «más política» –sobre lo que después se ha de volver–, no debe dejar en el olvido que ésta, en las democracias desarrolladas, se expresa muchas veces en términos económicos: «la terrible crisis que atravesamos nos está demostrando que las graves cuestiones políticas se traducen en porcentajes; que la igualdad de sexos se materializa en igualdad de salarios, el agradecimiento a nuestros mayores en pensiones justas y el derecho a una vivienda digna en metros cuadrados y un porcentaje de gasto sobre el salario» (*ibidem*).

Todo ello nos lleva ya a la segunda vertiente apuntada, en la que no es posible extenderse tanto cuan-

to sería deseable. Baste con señalar que otro efecto de la reciente crisis de deuda ha sido el de acentuar, ante el riesgo de las posibles catástrofes, el poder decisivo de ciertos Estados miembros en la dirección y en la responsabilidad, señaladamente el de Alemania, como lo escribe Ulrich Beck en «Una Europa alemana» (2012).

Afirmó este autor, de un lado, que «en el ámbito de la influencia del riesgo global surge el imperativo de actuar con rapidez, un imperativo que amenaza con derrogar las reglas de la democracia –la retórica del peligro es siempre también una retórica de la autorización. De ese modo, la retórica del inminente fin de Europa [de la Europa del euro] puede engendrar un monstruo político».

De otro, propone para salir de estado de cosas la creación de una auténtica política interior y financiera europea, alejada de lo que llama la perspectiva nacional: «Que en adelante los contribuyentes de Alemania, Finlandia u Holanda deban reaccionar a los peligros que amenazan a las economías domésticas de otros países del euro o responder por las deudas de los bancos españoles habría sido inconcebible en el viejo mundo de los Estados nacionales. Pero también las reglas a cuyo cumplimiento asocian la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, como instituciones transnacionales, y la concesión de nuevos créditos se quedan una y otra vez a la zaga de una crisis que se agudiza dramáticamente. Asimismo, la idea de que Alemania y otros países acreedores pueden controlar la política financiera de otros países del euro mediante un pacto fiscal está inmersa en esa misma perspectiva nacional» (cfr. pp. 31 y 43-44).

Más coloquialmente ha señalado este efecto el mismo autor (2013) observando que, «mientras que en todos los países se reconoce a unos actores transnacionales (la Troika) la condición de autoridades poderosas en el ámbito nacional, éstos no aparecen en el discurso público de Alemania. Esto significa que en Alemania el debate sobre la crisis del euro ha sido por encima de todo un debate nacional, mientras que en el resto de países ha sido ante todo un debate europeo dominado por actores supranacionales y Alemania».

Su impacto en el ordenamiento interno. El influjo de las reglas de la UE y en especial la modificación del artículo 126 TFUE han dado lugar, a su vez, en nuestro ordenamiento interno a la reforma del artículo 135 CE y a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). No es nuestra intención describir ni valorar aquí la legislación sobre estabilidad presupuestaria ni el marco de «consagración del freno constitucional al endeudamiento» (como, entre otros muchos, han hecho ya García Torres [2012], García-Andrade Gómez [2012], Rodríguez Bereijo [2013] o García Roca y Martínez Lago [2013], de quienes se toma la expresión entrecerrillada).

Será suficiente con señalar que la aprobación de estas normas –aun cuando ni la consolidación fiscal ni

la reducción del déficit puedan considerarse fines administrativos en sí mismos– está en el origen de las reformas políticas y administrativas en curso. La radical novedad de alguna de las reglas de lo que más abajo llamaremos Administración económica, como trámite de una sustancial modificación de la Constitución económica, encuentra en ellas su origen.

Desde una perspectiva jurídica, cabe únicamente reiterar, como ya lo hiciera el dictamen del Consejo de Estado al anteproyecto de LOEPSF (nº 164/2012, de 1 de marzo, cfr. apartado VIII) que la reforma en profundidad de parte de los principios generales de este bloque normativo (estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, marco presupuestario plurianual) encuentra su explicación última en el Derecho de la Unión Europea. Además de la cristalización de las obligaciones más relevantes para los Estados en el máximo nivel normativo (TECG), interesa destacar brevemente los aspectos de carácter más técnico, sobre los que se apoyan la mayor parte de dichos principios:

■ Así, la LOEPSF parte en su categorización subjetiva, y después en toda la construcción de los principios y obligaciones que se imponen a las entidades del sector público a él sujetas, de una clasificación presupuestaria estrictamente técnica, la que se contiene en el Reglamento (CE) nº 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC 95), cuyo anexo 5 contiene la «definición de déficit público a efectos del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo».

■ A su vez, a esta definición contenida en el sistema europeo de cuentas económicas integradas remite –para definir el déficit– el Protocolo (núm. 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, aprobado como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

■ En fin, es por referencia a este último Protocolo cómo el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que puede considerarse como el auténtico precepto «constitucional» en la materia, delimita la función de la Comisión Europea de supervisar «la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros» (apartado 2) y precisa el procedimiento a seguir al efecto (apartado 14).

Influencia en las políticas públicas: las llamadas reformas estructurales

Los cambios operados en las normas suponen previamente una modificación y, hasta cierto punto un rediseño, de ciertas políticas públicas. No se trata ya de la llamada «europeización de la agenda legislativa estatal y autonómica» (A. M. Palau: 2013), que

toma en cuenta principalmente el influjo de la legislación derivada de la UE sobre aquéllas, sino del hecho de que las políticas económico-financieras de corte global inciden en la adopción de las que se han dado en llamar reformas estructurales.

Así, como una de las implicaciones que derivan del Pacto Fiscal, señala Fernández de Mesa (2013, cit.) la relativa a que «los países con déficit excesivo deberán especificar sus planes de reformas estructurales, planes que la Comisión y el Consejo tendrán que aprobar y cuyo cumplimiento vigilarán. [...] Además, el Pacto recoge que las grandes reformas de política económica que se vayan a llevar a cabo deberán ser debatidas previamente y, en su caso, coordinarse entre sí, sentando el precedente de la coordinación *ex ante* para la consecución de unas finanzas públicas saneadas y sostenibles».

El empleo del término no es nuevo. En su momento, con la vista puesta en la entrada de nuestro país en la moneda única y desde una perspectiva sustancialmente económica, se pudo decir: «Las reformas estructurales son desde hace años la gran esperanza de la política económica española. La piedra filosofal, cuyo uso debería contribuir a resolver los problemas «de fondo» de la economía española. Sin embargo, el progreso en esta cuestión ha sido escaso. Sucesivos gobiernos han apuntado planes de reforma, que sólo se han llevado a cabo en contadas ocasiones, en gran medida más como resultado de las presiones presupuestarias que de la voluntad política gubernamental» (J. Gual: 1997).

Años después, y con otro influjo externo más fuerte y acuciante si cabe (el de la crisis de deuda), se vuelve sobre las reformas estructurales: del mercado de trabajo, de la regulación financiera de las cajas de ahorro, de la unidad de mercado y de la reforma de la Administración Pública... Excesivamente ambicioso sería resumir aquí estas reformas, y aventurado pronosticar cuáles de ellas quedarán en efecto como parte de la estructura institucional de nuestro ordenamiento jurídico y político.

Una reflexión bastará sobre las reformas del sector público. A juicio de Nieto (2012), de todas las reformas que se han sucedido desde las grandes leyes administrativas de los segundos cincuenta (de Procedimiento Administrativo de 1958, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, de Expropiación Forzosa de 1954, etc.) hasta nuestros días, la gran mayoría –modernización administrativa, pequeñas reformas y la homogeneización de procedimientos, de la burocracia al *management* y a los principios de gestión pública, la gobernanza– no han dado sus frutos en gran parte por la desatención política, que no se ha preocupado de ajustar el aparato administrativo a su contexto y sus fines, olvidando que la Administración es «acción y resultados». Viendo las cosas en perspectiva, afirma que la única reforma digna de ese nombre fue justamente la de los años sesenta, porque se tuvo en cuenta la necesidad del cambio, se teorizó sumariamente y se implantó con decisión política.

Como luego se verá, en las reformas en curso –donde el esfuerzo pragmático y de diagnóstico ha sido notable– se puede localizar, como idea de fondo de la reforma o impulso político inspirador, la del establecimiento de una Administración económica que introduce ciertos límites para asegurar la propia sostenibilidad del sector público.

ANÁLISIS Y VALORACIÓN

¿Nuevas fuerzas sociales creadoras de derecho?

Todo ello lleva a preguntarse si estamos aquí ante nuevas fuentes del derecho en sentido primario; esto es, ante fuerzas sociales originales y creadoras de derecho.

Vaya por delante que, precisamente en el mundo de la regulación económico-financiera, el fenómeno no es rigurosamente nuevo. Ya De Castro (1979) hizo consideraciones sobre la vieja y la nueva *lex mercatoria* –lo que hoy muchos seguramente llamarían «los mercados»– y acerca de su influjo sobre el arbitraje y la reajustación de los controles judiciales.

En perspectiva distinta y más general, Galgano (2000) subraya que «la antigua *lex mercatoria* se había adelantado a la llegada de los Estados modernos [...]; su función había consistido en la derogación, para las relaciones mercantiles, del Derecho civil de entonces, o sea, del Derecho romano, que ya se había revelado inadecuado a las exigencias del tráfico. La nueva *lex mercatoria* actúa, por el contrario, dentro de una realidad caracterizada por la división política de los mercados en una pluralidad de Estados: su función es la superación de la discontinuidad jurídica que éstos causan». En fin, quizás lo más significativo de todo ello es que en el llamado Estado regulador se supera la radical contraposición entre el Derecho público y el Derecho privado, pues «la fuerza de obligar de esa nueva *lex mercatoria* globalizada goza de primacía sobre las normas imperativas aprobadas por cada Estado-Nación» (D. Blanquer: 2008).

¿En qué consiste, pues, la originalidad? Para comprenderlo, se ha de partir ante todo de la simple constatación fáctica de que se han multiplicado los sujetos de carácter internacional que aprueban normas sobre la llamada regulación. No se trata de hacer un elenco sistemático de los mismos, quizás imposible, sino de atender a las consecuencias que este proceso está ya teniendo sobre las normas internas que se ocupan de las mismas cuestiones.

Para explicar de algún modo el fenómeno, se puede atender en primer término a las clasificaciones más usuales manejadas por los autores que se han enfrentado a él. Entre nosotros, Barnés (2006) se ha referido con amplitud a «sistemas internacionales de carácter regulador, basados, bien en tratados internacionales; bien en redes transnacionales; o en acuerdos de reconocimiento recíproco». Intentando precisar de algún modo esta aproximación general, distingue después entre meca-

nismos verticales y mecanismos horizontales. Serían los primeros aquellos que se incardinan en el marco de los tratados y son consecuencia de las normas internacionales creadas a su amparo: los ejemplos más típicos –dice– estarían constituidos por la Organización Mundial del Comercio, el Protocolo de Montreal o el Protocolo de Kyoto. En tanto que entiende por mecanismos horizontales aquellos que implican una cooperación informal entre reguladores nacionales «para coordinar las decisiones y las prácticas a adoptar en sectores como la competencia, las telecomunicaciones, los productos químicos o la seguridad en el transporte».

De otra parte, contemplada esta realidad desde una perspectiva más amplia (globalización) y al tiempo más limitada por su objeto (regulación financiera), Darnaculleta y Armendáriz (2010) han intentado una categorización parcialmente diferente. Situadas en un tiempo aún próximo a la última crisis financiera, y advirtiendo por ello del «tinte de provisionalidad» de alguna de las propuestas, las autoras inciden más bien en el origen de los diversos sujetos que aprueban normas sobre regulación y diferencian así entre: «organizaciones internacionales en la producción de estándares, que son adoptados posteriormente, o tomados como referencia, por el legislador europeo y por los legisladores estatales (...); cooperación internacional, que se articula a través de organizaciones o redes transnacionales (...); administraciones internacionales».

En otro momento se refieren a la triple vía de respuesta a los problemas de regulación financiera ofrecida por «la autorregulación de los profesionales vinculados al sector financiero; la cooperación transnacional, a nivel europeo y a nivel internacional, de las autoridades nacionales de supervisión; y la creación de administraciones internacionales para resolver concretos problemas, como el blanqueo de dinero, que son agudizados por el carácter global de la actividad financiera».

Pues bien, el problema, a nuestro juicio, no radica tanto en el diverso origen de las normas aprobadas por estas formas de organización (privadas unas: autorregulación; de cooperación transnacional entre expertos, otras; surgidas directamente de la colaboración interestatal, las últimas), sino en la forma o proceso de incorporación de dichos estándares al ordenamiento interno.

En este sentido, nos parece extraordinariamente útil la distinción que emplea en la doctrina norteamericana D. Zaring (2008). Diferencia este autor entre las organizaciones dotadas de una forma clásica (Treaties, por antonomasia la Organización Mundial del Comercio), las que llama Networks (que traducimos como redes de reguladores internacionales, entre ellas el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea o la Organización Internacional de Reguladores de Valores [IOSCO]) y las entidades de la llamada arquitectura financiera internacional (Banco Mundial, FMI; a los que cabría añadir, en ámbito europeo, la Troika) y el G-20 (o G-8), como realidades de carácter marcadamente político y económico.

Por otra parte, la valoración realista del citado autor, sin llegar a los planteamientos de tipo schmittiano de una parte de la doctrina norteamericana como Posner o Vermeule, sí que va en la línea de lo que llama «el triunfo de la política». «*my argument has been that political, not legal or expert institutions, have been leading the response to the crisis. Accordingly, in the context of regulatory reform, which will surely follow the crisis, we might predict that political responses will take precedence over technocratic or legal ones*».

La predicción no ha podido mostrarse, en nuestra opinión, más acertada, aunque después habrá momento de precisar si ello supone una legitimidad novedosa y –de ser así– a qué procedimientos y controles han de sujetarse las normas nacidas en estos contextos.

Mutaciones en la constitución económica y la aparición de una administración económica

Para aproximarse a la explicación de estos fenómenos en el plano interno, resulta esencial, a nuestro juicio, partir de los cambios experimentados por la Constitución económica. Variaciones fundamentales que E. Albertí (2012) sintetiza partiendo de cuatro tipos de categorías del derecho constitucional económico: los fines, las habilitaciones, los derechos y las competencias.

Según este autor, y en resumen muy apretado, se ha producido un progresivo desplazamiento del marco constitucional por el marco europeo en los objetivos que justifican la intervención económica (TEG y nuevo 135 CE), en los instrumentos que habilita la CE para dicha intervención (los cuales, aunque la UE no impone un modelo de sector público y siguen siendo los mismos [arts. 38 y 128.2 CE] han sufrido una suerte de equiparación entre iniciativas económicas públicas y privadas, merced al Derecho de la competencia), en los derechos de carácter económico (se ha producido una importante «subjetivización» de la libertad de empresa, otorgando a su defensa un nivel supranacional) y en la delimitación territorial de competencia (en la cual permanece como punto clave, por mucho que la jurisprudencia constitucional siga hablando de autonomía institucional, el reparto competencial a partir del artículo 149.1.13^a y de los nuevos estatutos de autonomía posteriores a 2006).

A su vez, tales cambios tienen una correlación en el surgimiento de la que se puede llamar una Administración económica, el surgimiento de un nuevo marco de actuación administrativa en el que, como agudamente advirtiera Sáinz Moreno (2004) a propósito de uno de los intentos anteriores de reforma administrativa, la situación de nuestro sector público resulta comparable a la que pintó Paolo Ucello en su célebre tríptico de «La Batalla de San Romano»: un enmarañamiento de soldados, armas y caballas, «un visible desorden en el que, sin embargo, comienzan a percibirse las líneas de un nuevo orden».

Estos nuevos condicionantes administrativos, que exceden de lo presupuestario aunque partan de tal campo, han quedado reflejados en nuestro Derecho o lo serán en breve en normas que pueden decirse constitutivas de una nueva arquitectura del sector público (y que, en alguna de sus líneas, quizás sean depuradas en la perspectiva de los presentes o eventuales recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra ellas): la ya mencionada LOEPSF, el proyecto de Ley de garantía de la unidad de mercado [LGUM] (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 56-1, 16 de julio de 2013), el proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [LT] (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 19-1, 7 de septiembre de 2012) y el Proyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público [LODC] (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 64-1, 4 de octubre de 2013).

Mucho cabría decir de cada una de estas leyes, desde el punto de vista de los derechos individuales que se conceden, de las limitaciones administrativas y de la institucionalización de nuevos elementos de control, como pueda serlo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), creada por Ley 3/2013, de 4 de junio, y a la cual el proyecto de LGUM concede legitimación «para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» (artículo 27.1).

A su vez, los incumplimientos de los deberes previstos en la LOEPSF se establecen como infracciones muy graves en el artículo 25, apartados h) a o), de la LT y sancionables conforme al régimen de su artículo 27. Dice su exposición de motivos que «en el ámbito económico-presupuestario resulta destacable que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, den lugar a pagos reintegrables o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refieren la normativa presupuestaria equivalente. De esta manera se introduce un mecanismo de control fundamental que evitará comportamientos irresponsables y que resultan inaceptables en un Estado de Derecho».

En fin, la proyectada LODC supone, como ha dicho el dictamen del Consejo de Estado nº 876/2013, de 5 de septiembre, introducir en la LOEPSF «un cambio de sustancial importancia: el entendimiento de que la noción del límite al endeudamiento público incluye, no sólo la deuda pública financiera, sino también la comercial. Sustantivamente, se lleva a cabo una ampliación de la protección y una igualación de todos los acreedores –y no únicamente de quienes han adquirido créditos financieros frente al Estado–, toda vez que las me-

didas de limitación presupuestaria se han reforzado para prohibir la (excesiva) superación de los plazos máximos de pago establecidos en la normativa sobre morosidad [...] Esta ampliación sustancial, en línea con la reforma de la legislación económico-financiera que viene produciéndose en el nuevo marco constitucional y que entraña una normativa clásicamente presupuestaria -la de la estabilidad en sentido amplio, incluyendo la sostenibilidad como mantenimiento de la capacidad de financiación presente y futura- con otra de protección de los acreedores comerciales ordinarios (proveedores) [Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, reforzada por la Ley 15/2010, de 5 de julio, entre otros aspectos en lo relativo al pago en materia de contratación pública], ha de ser analizada en el marco de la reforma constitucional del artículo 135, en la que se encuadra la vigente normativa sobre el endeudamiento público. Ante todo, debe decirse que esta modificación de las mencionadas leyes orgánicas es posible constitucionalmente, sin que sea un desarrollo que derive necesariamente del artículo 135 de la Constitución ni del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

BREVES CONCLUSIONES SOBRE LAS NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN NORMATIVA ‡

Llegados a este punto, se impone una visión panorámica. Si es que existen nuevos modos de producción normativa –y todo parece indicar que es así, no sólo desde el punto de vista de instrumentos como el MOU, sino también más ampliamente a través del derecho de estándares o principios directamente creado por «expertos» que se incorpora después al ordenamiento interno–, la primera pregunta que cabe hacerse es la relativa a su legitimidad.

En lo relativo a este aspecto, dos aserciones se revelan fundamentales. Una, la relativa a que muchas de las normas que han sido objeto de análisis forman parte con toda normalidad de instrumentos de carácter internacional o de la UE, suscritos por actores democráticamente legitimados para ello. La otra consecuencia inmediata se refiere a que, a pesar de este origen o precisamente por él, algunas de las reglas analizadas se dirigen a los Estados (en su caso a los Estados miembros) e imponen obligaciones de ajuste, sin crear correlativamente derechos para los ciudadanos o las instituciones afectadas. Esto es, en especial por lo que se refiere a las normas adoptadas en el ámbito de la zona euro pero con carácter simplemente multilateral, se ha perdido para ellas el gran avance que desde cualquier punto de vista significó el Derecho comunitario, al crear directamente derechos en el patrimonio de los particulares, capaces de reclamarlos judicialmente (radical innovación desde la STJCE Van Gend & Loos de 1963).

Por lo demás, y como han subrayado en la doctrina autores como Barnés (2006) y Darnaculleta y Armentáriz (2010), junto a la alegación de la falta de legitimidad democrática, las dos objeciones más fre-

cuentes que suelen hacerse a las normas nacidas de este tipo de regulación se refieren a un déficit de transparencia en sus procedimientos normativos y a las dificultades del control jurídico. En cualquier caso, parece claro que hoy la incorporación de las normas cuyo alcance se ha examinado a lo largo de este trabajo (bien en sentido lato, o bien en sentido estricto si se trata de normas de la UE que la requieren) no plantea problemas de este último tipo, toda vez serán las propias normas del ordenamiento interno las que deban observar las garantías procedimentales suficientes, quedando asimismo sujetas a los controles jurisdiccionales o de constitucionalidad que en cada caso correspondan.

NOTA BIBLIOGRÁFICA ♦

Las diversas referencias en el texto a las fuentes en sentido primario y secundario están tomadas de FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, tomo I, 2^a ed., IEP, 1949 (reunida después junto al segundo volumen en ed. facsímil, Civitas, Madrid, 1984), p. 331. La distinción entre normas y disposiciones se estudia por KARL LARENZ en su obra *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 1^a ed. española, trad. E. Gimbernat, Ariel, Barcelona, 1966; 2^a ed., trad. M. Rodríguez Molinero, Ariel, Barcelona, 2001.

El artículo que se cita de ÍÑIGO FERNÁNDEZ DE MESA VARGAS es «Las políticas fiscales nacionales bajo la lupa de la Unión Europea», *Presupuesto y Gasto Público* 70/2013, pp. 79-87. La cita de ANNA KOCHAROV corresponde a la publicación de los resultados del debate «Another Legal Monster? An EU Debate on the Fiscal Compact Treaty», *EUI Working Papers, Law* 2012/09 (ed. A. Kocharov, intervenciones de Loïc Azoulai, Miguel Poires Maduro, Bruno De Witte, Marise Cremona, Anna Hyvärinen, Anna Kocharov, Anwar Abdallat). El trabajo de EDOARDO CHITI y PEDRO GUSTAVO TEIXERA es «The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis», *Common Market Law Review*, 50, pp. 683-708, 2013.

De ULRICH BECK son muy conocidas dos monografías sobre la sociedad del riesgo incidentalmente citadas en el texto: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2006 y *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2008; y del mismo autor, mucho más útil para el objeto de este trabajo, es la obra *Una Europa alemana*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2012, así como el artículo titulado «Ser o no ser en Europa», *El Mundo*, 22 de septiembre de 2013. Por su parte, JHH WEYLER hace un penetrante análisis de las tendencias recientes del proceso de integración europea en «The political and legal culture of European integration: an exploratory essay», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, issue 3-4, pp. 678-694. La obra que se cita sobre las notas del Estado constitucional y democrático de Derecho es la clásica de MARTIN KRIELE *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, trad. EUGENIO BULYGIN, ed. Depalma, Buenos Aires, 1980. La idea de que la impopularidad de la UE no significa falta de democracia, sino que por el contrario está concebida para reforzar ésta, ha sido brillantemente expuesta por PABLO RUIZ-JARABO, »Por qué es la Unión Europea impopular?», *El País*, 13 de febrero de 2012.

Los trabajos sobre la reforma constitucional y la estabilidad presupuestaria que se mencionan son los de JESÚS GARCÍA TORRES, «La II Reforma Constitucional: breve apunte con alguna perplejidad», *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*, Madrid,

2012; JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, «La reforma del art. 135 de la Constitución Española», *Revista de Administración Pública*, núm. 187, enero-abril 2012; ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREJO, «La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado», *Crónica Presupuestaria* 1/2013, IEF; y la reciente monografía de JAVIER GARCÍA ROCA y MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas, Madrid, 2013.

«La europeización de la agenda legislativa estatal y autonómica (1986-2007)» es el título del trabajo de ANNA Mª PALAU, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 160, abril-junio 2013, pp. 69-102, aunque su perspectiva es, como se dijo, la de la legislación derivada del derecho comunitario y su impacto en las relaciones Gobierno-Parlamento. El fenómeno de las reformas estructurales había sido prontamente estudiado, desde un punto de vista económico, por JORDI GUAL «Crecimiento y empleo en España ante la moneda única: ¿Cuál puede ser el papel de las reformas estructurales?», *Documento de Investigación* nº 352, División de Investigación del IESE, Barcelona, 1997. La obra de ALEJANDRO NIETO es *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2^a ed. 2012, estudia completamente en su capítulo 7 («La Administración y sus contextos») los diversos intentos de reforma administrativa que se han sucedido en nuestro país.

En lo relativo a las nuevas fuerzas sociales creadoras de derecho, es ilustrativo el temprano trabajo de FEDERICO DE CASTRO «El arbitraje y la nueva Lex mercatoria», *Anuario de Derecho Civil*, 1979, fascículo 4, pp. 619-725 (recogido hoy en *Estudios jurídicos del profesor Federico de Castro*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Fundación Matritense del Notariado, Madrid, 1997, tomo II, pp. 1159 ss.). Otras aproximaciones al tema son las de DAVID BLANQUER CRIADO «La influencia del Derecho público sobre el Derecho privado de la contratación», *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, tomo XLVIII, 2008 y FRANCESCO GALGANO, «Prólogo a la edición española» del *Atlas de Derecho Privado Comparado* [coord. por él mismo], trad. J. A. Fernández Campos y R. Verdera Server, Fundación Cultural del Notariado, 2000. En mi libro *Los reglamentos de las Administraciones Independientes*, Civitas, Madrid, 2013 (pp. 483 siguientes), he tratado con anterioridad –y una parte se aprovecha en el texto– sobre la proliferación de los sistemas internacionales de regulación, la incorporación de este tipo de normas al ordenamiento interno y las garantías que debe ofrecer el llamado Derecho administrativo global. Tanto aquí como allí se citan los muy útiles trabajos de BARNÉS, J. «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», en VV AA [ed. J. Barnés], *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2006, pp. 263 ss. (especialmente, pp. 325 ss. sobre la internacionalización de las relaciones administrativas y el procedimiento administrativo); MARÍA MERCE DARNACULLETA I GARDELLA y MARÍA AMPARO SALVADOR ARMENDÁRIZ. «Nuevas fórmulas de génesis y ejecución normativa en la globalización: el caso de la regulación de la actividad financiera», *Revista de Administración Pública*, núm. 183 (septiembre-diciembre 2010), pp. 139-177; y D. ZARING, «International Institutional Performance in Crisis» Paper for Yale Comparative Administrative Law Conference, 2008.

En fin, el excelente trabajo que se menciona, en lo relativo a la Constitución económica, es el de ENOCH ALBERTÍ ROVIRA, «Criterios constitucionales de la intervención pública de la economía», en VV AA, *La Constitución económica*, TC-CEPC, pp. 77 ss, 2012. Y la cita de FERNANDO SÁINZ MORENO, quien a su vez se hace eco de Jean Bernard Auby, está tomada de su trabajo «El valor de la Administración Pública en la sociedad actual», en VVAA (dir. F. Sáinz Moreno), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, pp. 103-114.