

Benito Arruñada*

MALAS LEYES

Este artículo explora la correspondencia entre las preferencias dominantes en la ciudadanía y varios atributos característicos del Derecho español. En relación con países europeos de similar tamaño, los españoles mostramos en promedio unas marcadas preferencias estatistas y contrarias a la competencia, las cuales favorecerían una concepción finalista de las leyes; así como una tendencia a imponer excesivas reglas imperativas sobre la libertad contractual. En la medida en que las disfunciones estructurales de nuestro marco normativo corresponden a las preferencias ciudadanas, estas podrían explicar la proliferación de las reformas y su reiterado fracaso.

Bad law

This paper explores the correspondence between dominant citizens' values, as observed in two main sets of international opinion surveys, and several key features of Spanish Law. Relative to comparable European countries, Spaniards show on average marked statist and anticompetitive preferences, which arguably favor an idealist conception of legislation as well as a tendency to impose mandatory rules on contractual freedom. To the extent that dysfunctions observed in Spain's legal framework correspond to such values, these could help to explain the proliferation and recurrent failure of reform efforts.

Palabras clave: Derecho, legislación, instituciones, preferencias.

Keywords: Law, legislation, institutions, preferences.

JEL: K10, K12, K20.

* Catedrático de Organización de Empresas. Universidad Pompeu Fabra y BGSE.

Deseo agradecer los comentarios y sugerencias recibidas principalmente de Jesús Alfaro Águila-Real, Ignacio Conde-Ruiz, Mircea Epure, Ángel de la Fuente Moreno, Ignacio Gomá Lanzón, Víctor Lapuente Giné, Francisco Marcos, Francisco Marín Castán, Fernando P. Méndez González, Cándido Paz-Ares Rodríguez, Leandro Prados de la Escosura, Jesús Remón Peñalver, Encarna Roca Trías, María Luz Rodríguez Fernández y un revisor anónimo. Me corresponde, sin embargo, toda la responsabilidad por los posibles errores o juicios de valor que puedan subsistir. Agradezco asimismo el apoyo de la Agencia Estatal de Investigación mediante el proyecto ECO2017-85763-R y el Programa Severo Ochoa para Centros de Excelencia en I+D (SEV-2015-0563).

Versión de julio de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.915.7083>

1. Introducción: ¿por qué tenemos malas leyes?

Desde distintas posiciones ideológicas y doctrinales, se mantienen opiniones diversas sobre cuál es el grado socialmente óptimo de intervención regulatoria de la contratación privada y mediante qué tipos de reglas —dispositivas o imperativas—. Consiguientemente, el contenido de las leyes suele ser estar sujeto a considerable controversia. Esta controversia es menor, en cambio, respecto a lo que se ha dado en llamar «calidad técnica» de las leyes y que, si bien no resulta fácil de definir con precisión, podemos entender a nuestros efectos como la cualidad que reduce el coste de aplicar un determinado conjunto de reglas jurídicas.

Por eso, resulta alarmante que en España se suele criticar no solo el contenido de las leyes, señalando una gran diversidad de defectos, a menudo relacionados con el exceso de reglas imperativas, sino también su deficiente calidad técnica, atribuida al mal uso de conceptos jurídicos y la presencia de numerosas contradicciones, ambigüedades y solapamientos.

Además, el problema no es nuevo. Ya en 1995 el informe de la Comisión de Expertos nombrada por el Gobierno para revisar el estado del ordenamiento jurídico económico propugnaba, en cuanto al contenido y tras apuntar numerosos fallos normativos, promulgar leyes de carácter más dispositivo sobre sociedades, contrato de tiempo compartido, franquicia, *factoring* y comercio interior. Esta Comisión también llegó a conclusiones muy negativas en cuando a «la mala calidad técnica de ciertos textos legales, defectos de redacción y concepto, falta de sistemática, mala técnica derogatoria y, como consecuencia, falta de concreción de la normativa en vigor» (Secretaría de Estado de Economía, 1996, p. 43). El informe propugnaba un gran esfuerzo codificador para invertir el proceso de «decodificación» que a su juicio ya se había producido durante el siglo XX (1996, p. 21). Asimismo, el informe recomendaba adoptar toda una serie de «buenas prácticas» para la producción legislativa: ajustar las leyes

especiales a los códigos y las leyes generales; ajustar los reglamentos a las leyes a las que estos se refieren; mantener la coherencia en cuanto al significado de las mismas expresiones en distintas normas; establecer un control de calidad de los anteproyectos; emplear funcionarios especializados y grupos de expertos en los esfuerzos de codificación y actualización de las leyes; encargar el seguimiento de cada proyecto de ley desde sus inicios hasta su publicación a un único funcionario o cargo público; preparar los reglamentos de ejecución antes de la entrada en vigor de las leyes; moderar el uso de las leyes de acompañamiento de la Ley de Presupuestos Generales del Estado; efectuar un análisis económico del impacto de cada nuevo proyecto normativo; prestar mayor atención a las disposiciones derogatorias; y emplear las disposiciones transitorias solo con carácter excepcional.

La ineficacia del voluntarismo reformista

La ausencia de algunas de estas prácticas ya resultaba sorprendente en 1995, pero la evolución en las décadas posteriores no parece haber sido muy alentadora. Varios gobiernos de distinto signo político han promovido esfuerzos codificadores y Cortes con mayorías políticas diversas han promulgado nuevas leyes en casi todos estos campos. Sin embargo, en contra de lo que ya recomendaba la Comisión en 1995, su contenido parece ser aún más imperativo. Por otro lado, los defectos meramente técnicos siguen aún presentes en el contenido y la elaboración de las nuevas leyes (baste recordar el abuso de las leyes de acompañamiento), si acaso con costosos retoques formales con pocos efectos sustantivos (el caso de las memorias económicas de las leyes). Un informe del Círculo de Empresarios volvía a quejarse en 2018 de la «cada vez más deficiente calidad de las leyes» (Círculo de Empresarios, 2018, p. 13); de la «falta de estabilidad del marco normativo», que impide que se consolide una jurisprudencia de calidad, y requiere normas transitorias de difícil interpretación y aplicación;

de reformas sorpresivas en perjuicio de expectativas razonables; del abuso de decretos-leyes, cuya elaboración proporciona menos posibilidades de control; y de la proliferación de normas contradictorias y redundantes (Círculo de Empresarios, 2018, pp. 15-17)¹.

Numerosos analistas se expresan en términos parecidos. Así, para Remón Peñalver, la interpretación de las normas «es esencialmente compleja ya sea, en ocasiones, por deficiencias de técnica normativa o por obsolescencia del régimen vigente, cuando no por los frecuentes conflictos entre normas que surgen con creciente frecuencia» (Remón Peñalver, 2012, p. 106). Los promotores del colectivo «Hay Derecho» pintan un panorama aún más desolador en cuanto a la elaboración de las leyes, empezando por señalar cómo algunas de ellas llegan a entrar en vigor antes de ser publicadas y otras son derogadas parcialmente por órdenes ministeriales, mientras que muchas leyes emplean una cláusula derogatoria genérica sin molestarse en explicitar qué normas derogan, lo que impide conocer con un mínimo de seguridad cuáles siguen vigentes (Carrasco, 2014, pp. 77-90). Igualmente, Gómez Pomar ha apuntado numerosas críticas al proceso legislativo. Así, en cuanto a la impaciencia del legislador, afirma que «[n]uestro legislador, que con frecuencia es perezoso y remolón, es también, cuando se pone en marcha, terriblemente impaciente. Toma medidas sin avisar, sin pensar, por impulso» (Gómez Pomar, 2010, p. 2). Crítica también Gómez Pomar la diversidad en las actitudes del legislador, pues, mientras que «la legislación civil del Estado, al menos en el ámbito patrimonial, lleva décadas de esclerosis (...) la legislación mercantil se ha[ce] a la carrera y se reform[a] cada trimestre» (Gómez Pomar, 2012, pp. 1-2). Por ejemplo, la Ley Concursal fue reformada casi dos veces *al año* entre 2004 y 2019 (Vázquez, 2019, p. 19), el Código Penal 30 veces desde 1995 y la Ley de Enjuiciamiento

Civil 40 desde 2000 hasta 2014 (Carrasco, 2014, p. 84), y el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC) fue modificado cinco veces en sus dos primeros años de vida, y ello por no mencionar avatares tan *sui generis* como los que sufrieron las reglas sobre límites de voto de las sociedades cotizadas o el derecho de separación del artículo 348.bis de la LSC. Por último, Salvador y Gómez (2010, pp. 30-ss.) critican que el legislador suele promulgar reglas confusas, a veces con el fin de desplazar decisiones difíciles al poder judicial, a menudo legislando más en términos de principios o estándares que de reglas propiamente dichas (Salvador y Gómez, 2010, p. 30).

Abundan también las propuestas de solución. Por ejemplo, el mismo Círculo de Empresarios (2018, p. 53) vería «deseable que la consulta pública de los proyectos fuera una práctica generalizada», así como «mejorar los mecanismos judiciales que se utilizan para articular los diversos niveles (autonómico, estatal, europeo) que integran nuestro ordenamiento (...) reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para introducir mayor eficacia en el uso de la cuestión de inconstitucionalidad y para precisar sus relaciones con la cuestión prejudicial (...) [y que] los poderes públicos con capacidad normativa [se] compromet[an] a favor de la estabilidad de las normas, evitando cambios sorpresivos que dificultan la planificación de la actividad empresarial. Es especialmente criticable el abuso que se está haciendo del Decreto-ley Ómnibus, para introducir, de un solo golpe, y sin la necesaria publicidad previa, cambios significativos en ámbitos muy heterogéneos». En la misma línea, Remón Peñalver sitúa la solución en la «[a]sunción y cumplimiento por todos los órganos dotados de poderes normativos de un plan de calidad de las normas (...) [y en] racionalizar los cambios legislativos (...) [de modo] que el cambio de los contenidos normativos deb[a] sopesarse con prudencia» (Remón Peñalver, 2018, p. 108). Por su parte, Gómez Pomar ve «necesario que existan en el ámbito del Estado (y también en las comunidades autónomas) órganos de coordinación y control de la

¹ Se estima, asimismo, que el volumen de producción normativa se ha multiplicado por cuatro entre 1979 y 2018 (Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls, 2020).

eficiencia y la calidad de la legislación que el Ejecutivo promueve ante las Cortes Generales (o los parlamentos autonómicos) y de los reglamentos que los gobiernos elaboran y aprueban. Es preciso que una unidad administrativa, con rango y personal adecuado, promueva, enseñe, realice y controle con seriedad la evaluación del impacto normativo en la elaboración de leyes y otras normas (el *Regulatory Impact Assessment*)» (Gómez Pomar, 2011, p. 3). De modo similar, la CEOE propone reforzar el papel del Consejo de Estado, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y las memorias de «Análisis de impacto normativo» (CEOE, 2018, pp. 3-4).

Hipótesis: ¿tenemos malas leyes porque así lo queremos?

Resulta un tanto ingenua esta pretensión de asegurar la calidad de las leyes mediante la imposición de filtros de calidad, incluyan o no la creación de nuevos órganos administrativos. Máxime cuando no se explica por qué los filtros preexistentes han dejado de funcionar, de modo que los órganos que habrían de ejercer esa labor se han vuelto ineficaces²; cuando se tolera el recurso abusivo a procedimientos legislativos de urgencia que están sujetos a menos controles institucionales y escaso debate parlamentario (Carrasco, 2014, pp. 80-83); y cuando los nuevos exámenes de impacto presupuestario y «de género» de las leyes se han convertido en trámites que se exigen «por protocolo y de modo formulario»³.

Dados estos precedentes, cabría más bien prever que la eventual imposición voluntarista de nuevos filtros, incluida la creación de nuevos órganos para analizar de forma exhaustiva los costes y beneficios de los proyectos de ley, seguro que incrementaría el gasto

pero sin garantía alguna de utilidad. En general, estos planteamientos que atacan mediante nuevas leyes los fallos del propio proceso legislativo parecen ser víctimas del mismo tipo de idealismo que padece la demanda general de leyes «finalistas» para resolver todo tipo de problemas sociales.

Por todo ello, si es correcto el juicio negativo acerca de la evolución de la calidad de las leyes promulgadas en las últimas décadas, y si queremos superar esta incapacidad y poner los medios para evitarla en el futuro, debemos preguntarnos por qué no se han aplicado incluso aquellas reformas que, relativamente, parecían suscitar un alto grado de consenso, como son las relativas a la calidad técnica. Es más, en la medida en que la bondad de algunas de estas propuestas de mejora haya sido indiscutible, el hecho de que no se hayan adoptado aconseja ir un paso más allá para identificar o bien qué intereses sirve el *statu quo* o bien a qué factores estructurales responde. Los intereses están siempre presentes, pero en principio uno esperaría que afectarían más al contenido que a la calidad técnica de las leyes. El desprecio que nuestro legislador muestra por esta última, lejos de ser la anomalía que parecen presuponer muchos análisis, podría ser más bien la concreción de unas determinadas preferencias. En resumen: si esta hipótesis es atendible, tal vez *tenemos malas leyes no por casualidad o error sino porque plasman las preferencias de los ciudadanos*, y ello con independencia de que estas puedan o no ser miopes y contradictorias.

Cabe suponer que en una sociedad democrática, los valores dominantes condicionen o incluso determinen las decisiones, tanto de los jueces como de los legisladores. Si es así, uno esperaría que a largo plazo unos valores razonables y coherentes empujasen al legislador a introducir reformas que evitasen los fallos recurrentes que sufre nuestro proceso legislativo. Bajo este supuesto de condicionamiento democrático, identificar mejor esos valores ciudadanos puede ayudarnos a entender las restricciones culturales dentro de las cuales deciden nuestros jueces y legisladores y,

² El propio Gómez Pomar señala que «el Ministerio de Justicia ha perdido casi por completo el liderazgo en la promoción de normas jurídicas que afectan al “núcleo duro” del sistema jurídico (buena parte de la legislación mercantil, civil, procesal)» (Gómez Pomar, 2011, pp. 2-3).

³ Véase Gómez Pomar (2011, p. 3).

en última instancia, algunas de las disfunciones que acaba mostrando nuestro ordenamiento jurídico.

Con este fin, procede analizar qué preferencias exhibimos los españoles en varios asuntos cercanos a tales decisiones. Para ello, tomaré como referencias principales los promedios nacionales de las respuestas obtenidas en las sucesivas rondas de la Encuesta Mundial de Valores (Inglehart *et al.*, 2014), cuya última encuesta para España es del año 2011; y en dos sondeos demoscópicos más recientes encargados por la Fundación BBVA en 2013 y en 2019, en los cuales esta encuestó a 1.500 ciudadanos adultos de cada uno de los principales países europeos. En ambos casos, plantearé una especie de *benchmarking* cultural, comparando los promedios españoles con los de los principales países europeos, así como algunos países menos desarrollados.

En especial, me centraré en explorar cómo las preferencias ciudadanas condicionan una función esencial de las instituciones jurídicas: la relativa a la «regulación» de los contratos — esto es, la provisión de reglas, tanto dispositivas como imperativas, que reduzcan los costes de transacción y eviten los fallos a que pueda dar lugar la libre contratación de las partes en el mercado. En este terreno parece situarse una grave debilidad de nuestro Derecho: su supuesta proclividad a restringir la libertad contractual para responder a problemas que, en principio, sería más razonable abordar mediante herramientas de Derecho público. (Entiendo a estos efectos que el «Derecho privado» se concreta en la introducción de restricciones a la contratación y la competencia, mientras que las soluciones de «Derecho público» se canalizan mediante la política fiscal y la financiación y provisión de bienes y servicios públicos).

Fallos del mercado y la política en la regulación contractual

En principio, la contratación libre en el mercado es imperfecta y, por ello, puede beneficiarse de intervenciones legislativas y judiciales que le proporcionen

tanto: *i*) reglas dispositivas que hagan innecesario contratar explícitamente más que una parte mínima de las posibles contingencias; como *ii*) reglas imperativas que eviten fallos en la libre contratación (derivados de déficits en la racionalidad o en la información de que disponen las partes, así como de la presencia de efectos externos o la falta de competencia).

El asunto suele plantearse implícitamente con cierta parcialidad. Por ejemplo, señalan Cooter y Ulen que, «cuanto más se alejen los hechos del ideal de racionalidad perfecta y costes de transacción nulos, será más necesario que los jueces regulen los términos del contrato» (Cooter y Ulen, 2016, p. 299). La parcialidad resulta de que, así planteado, se invita al lector a que suponga un regulador ideal (ya sea juez o legislador) que indaga sobre posibles fallos en la contratación libre y que, con su actuación reguladora, puede superarlos. Estos fallos se derivan de si, por ejemplo, un deudor es o no racional y tiene o no capacidad, si sabe a qué se compromete, si sufre asimetría informativa respecto al acreedor, si sufre un estado de necesidad, si una determinada cláusula es o no sobresaliente y por tanto pudiera pasar inadvertida, o incluso si la cláusula es inmoral y ofende la conciencia, y también si existe o no competencia entre los posibles acreedores.

El planteamiento es parcial y, por tanto, insuficiente; y no porque esos fallos no sean reales sino porque la conveniencia de regulación, tanto judicial como legislativa, no depende solo de que falle el mercado. Depende también de la propia eficacia de los mecanismos reguladores, la cual no procede dar por supuesta. El grado óptimo de regulación contractual y su calidad dependen tanto de la eficacia del «mercado» como de lo que por brevedad y simetría podemos denominar como «política», entendida esta última en un sentido amplio, para abarcar todo tipo de intervención institucional y por ello relativamente centralizada, tanto si se ejerce a través de decisiones legislativas como judiciales o incluso administrativas. Solo este planteamiento coasiano (Coase, 1960) propone un análisis comparativo

riguroso. Su clave reside en que, en vez de comparar un mercado real e imperfecto con un regulador ideal, considera que este también es *real* y por tanto está sujeto a imperfecciones, incluyendo la posible manipulación por las partes afectadas por la regla en discusión.

En concreto, para evaluar la eficacia en la regulación del contrato debemos preguntarnos sobre dos aspectos cruciales, relativos a la información de que disponen y los intereses que defienden los regulados y el propio regulador, ya sea este un legislador que dicta una regla imperativa o un juez que decide si ordena o no cumplir una estipulación contractual y por tanto, de forma implícita, contribuye también a crear una regla imperativa que impide aplicar dicha cláusula en todo contrato futuro.

En primer lugar, los afectados por tales decisiones o bien no tienen interés en conseguir decisiones eficientes o carecen de información sobre lo que está en juego. Por un lado, las partes de contratos vigentes que son objeto de litigación o están pugnando por decisiones legislativas que entrañan efectos sobre esos contratos (efectos que, por tanto, en esa medida, son de hecho retroactivos) sí tienen buena información sobre las consecuencias de esas decisiones reguladoras pero su interés es solo que les sean favorables, sin importarles que puedan ser ineficientes y dañar a los contratantes futuros. Por otro lado, las partes de estos contratos futuros sí deberían estar interesadas en que esas decisiones fueran eficientes pero carecen de información e interés en informarse, pues a menudo ni siquiera saben si serán o no parte de tales contratos.

Asimismo, los decisores son jueces y legisladores que tienen su propia ideología e intereses. Ciertamente, deciden dentro de unas instituciones políticas y judiciales pensadas para mejorar su información y alinear sus intereses con el bien común. Se emplean para ello fórmulas muy variadas, que van desde la competencia electoral en política al diseño de carreras profesionales para los jueces, o incluso el propio sistema

de apelación de las sentencias judiciales. Todas estas fórmulas mejoran la eficacia reguladora pero distan de funcionar perfectamente⁴.

Es de esperar, por todo ello, que las deficiencias de información y los intereses particulares de todos estos participantes influyan y distorsionen las decisiones reguladoras de los contratos. En lo que sigue, me centraré en examinar cómo las preferencias dominantes en España, en comparación con las de otros países europeos, pudieran alentar un sesgo en jueces y legisladores que llevaría a exagerar los fallos del mercado y obviar los fallos de la política, sesgo que conduciría además a introducir reglas imperativas ineficientes con efectos económicos retroactivos y una finalidad fundamentalmente redistributiva. Este posible sesgo contrario a la libertad contractual puede explicarse sobre la base de sendas hipótesis complementarias, según las cuales nuestra limitación del Derecho privado, con su doble carga de imperatividad y retroactividad, se apoya tanto en una visión idealista, casi mágica, de las leyes como en un deseo encubierto de usarlas para redistribuir riqueza. A continuación analizo estas dos hipótesis y las consecuencias que se derivan de ellas.

2. La hipótesis del idealismo legislativo

De acuerdo con esta primera hipótesis, relativamente benévola, cuando un gobernante desea asegurar —digamos— el derecho a la vivienda, en vez de proporcionar subsidios y proveer vivienda pública a las personas necesitadas o sin techo, promulgaría reglas imperativas para favorecer al inquilino o al deudor insolvente en los *futuros* contratos de alquiler o préstamo hipotecario. Nótese que esta solución no

⁴ Además, tanto el poder legislativo como el judicial comparten la posibilidad de imperfección, como bien señalaban Cabrillo y Pastor ya en 2001, y ha confirmado desde entonces nuestra judicatura con sus decisiones sobre, por ejemplo, la reforma laboral de 2012: «si el legislador español optara finalmente un día por una reforma verdaderamente liberalizadora del Derecho privado, los beneficios de las nuevas leyes (...) serían mucho mayores si fueran aplicadas por jueces que entendieran cómo funcionan los mercados» (Cabrillo y Pastor, 2001, p. 85).

CUADRO 1

PREFERENCIAS DE LOS ESPAÑOLES A LA RESPONSABILIDAD Y LA ACTIVIDAD REGULADORA DEL ESTADO, EN COMPARACIÓN CON LAS DE SUS VECINOS EUROPEOS

Pregunta	España	Demás países*	España / Demás países	Francia	Alemania	Reino Unido	Italia
1. ¿Quién debe tener la responsabilidad principal en asegurar que todos los ciudadanos puedan gozar de un nivel de vida digno?							
— El Estado	76 %	51 %	149 %	54 %	41 %	44 %	64 %
— Cada persona	20 %	43 %	47 %	39 %	54 %	48 %	29 %
— Cociente (Estado/cada persona)	3,8	1,3		1,4	0,8	0,9	2,2
2. Porcentaje de quienes creen que el Estado debe tener mucha responsabilidad a la hora de... :							
— Proporcionar cobertura sanitaria a los ciudadanos	87 %	70 %	124 %				
— Asegurar una pensión suficiente a los jubilados	87 %	67 %	130 %				
3. Porcentaje de quienes creen que el Estado debe tener mucha responsabilidad a la hora de... :							
— Controlar los precios	60 %	40 %	150 %				
— Controlar los salarios	57 %	32 %	178 %				
— Controlar los beneficios de las empresas	49 %	32 %	153 %				
4. Partidarios de (en escala de 0, en desacuerdo; a 10, de acuerdo), 2013:							
— Regular más los bancos	8,5	7,8	109 %				
— Hacer más flexible el mercado de trabajo	4,9	6,2	79 %				

NOTA: *Los demás países europeos son Francia, Alemania, Reino Unido e Italia en 2019, más Dinamarca, Países Bajos, Polonia, Suecia y República Checa en 2013.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Fundación BBVA (2019), las filas (1) a (3), y Fundación BBVA (2013) la fila (4).

busca contener o evitar un posible fallo contractual, sino simplemente mejorar las condiciones de la parte contractual supuestamente más necesitada. Un ejemplo típico sería la fijación de un precio máximo a los alquileres de las viviendas, una variable sobre la que, en especial para nuevos contratos, difícilmente cabe suponer ni monopolio ni asimetría informativa alguna.

Las encuestas de valores no nos informan directamente sobre qué esperan los ciudadanos de las leyes ni sobre las expectativas que albergan sobre su funcionamiento. Sin embargo, sí nos indican que los españoles responsabilizamos más al Estado de nuestro bienestar que al individuo. Le atribuimos, en especial,

esta mayor responsabilidad en servicios como la sanidad y el aseguramiento de las pensiones de jubilación; y deseamos que controle más el funcionamiento del mercado, desde precios, salarios y beneficios a los bancos y el mercado de trabajo (Cuadro 1). Confirman estas preferencias los resultados de las sucesivas rondas de la Encuesta Mundial de Valores (Inglehart *et al.*, 2014), que muestran cómo somos más propensos a responsabilizar al Gobierno de nuestro bienestar que otros europeos y nos mostramos más favorables a la propiedad estatal de las empresas, justo al nivel de los países menos desarrollados que he tomado como referencia —columna (1) del Cuadro 2—.

CUADRO 2
ANÁLISIS COMPARADO DE LAS PREFERENCIAS DE LOS ESPAÑOLES
HACIA EL PAPEL DEL ESTADO, LA COMPETENCIA Y EL ESFUERZO

	El bienestar es responsabilidad del Gobierno (1)	A favor de más propiedad estatal de las empresas (2)	La competencia es perjudicial (3)	El rico lo es a costa de los demás (4)	El éxito depende de la suerte y los enchufes (5)
España	6,18	5,33	4,32	5,37	4,82
<i>Otros países UE:</i>					
Francia	4,43	4,39	4,73	4,93	4,91
Alemania	5,11	4,43	3,63	4,67	4,70
Italia	5,71	4,41	4,25	4,14	5,07
Reino Unido	4,58	4,69	3,87	4,98	4,69
Promedio	4,96	4,48	4,12	4,68	4,84
España/Promedio	124,67 %	119,03 %	104,80 %	114,75 %	99,44 %
<i>Países menos desarrollados:</i>					
Marruecos	7,28	5,25	3,01	5,08	3,99
Argentina	5,92	5,57	4,17	4,54	4,76
México	5,88	5,38	3,66	3,96	3,86
Venezuela	5,54	5,29	3,72	4,27	4,32
Promedio	6,16	5,37	3,64	4,46	4,23
España/Promedio	100,38 %	99,24 %	118,67 %	120,34 %	113,86 %

NOTA: Contenido de las preguntas de la encuesta: (1) El Gobierno debería asumir más responsabilidad en proporcionar un medio de vida a todo el mundo (1-10). (En oposición a «Cada uno debería asumir individualmente más responsabilidad para lograr su propio medio de vida»). (2) Debería incrementarse la propiedad estatal de las empresas (1-10). (En oposición a «Debería incrementarse la propiedad privada de las empresas»). (3) Opinión a favor de que «la competencia es perjudicial. Saca a flote lo peor de las personas» (1-10). (En oposición a «La competencia es buena. Estimula a la gente a esforzarse en el trabajo y a desarrollar nuevas ideas»). (4) Opinión a favor de que «la gente solo puede enriquecerse a costa de otros» (1-10). (En oposición a «La riqueza pueda crecer de manera que haya bastante para todos»). (5) A favor de que «esforzarse en el trabajo no suele llevar al éxito—eso depende más de la suerte y los enchufes» (1-10). (En oposición a «A la larga, esforzarse en el trabajo suele llevar a una vida mejor»).

FUENTE: Elaboración propia con datos de la World Values Survey (Inglehart et al., 2014).

Esta mayor responsabilización del Estado es coherente con que, en vez de contemplar la ley y la justicia como instrumentos para facilitar la interacción libre entre ciudadanos, tendamos a contemplarlos como mecanismos *finalistas*, como si fueran capaces de configurar directamente la realidad, adoptando una concepción voluntarista de las leyes. Si esta interpretación es verosímil, no veríamos la ley como un medio para facilitar la interacción entre individuos, sino como un fin cuya

eficacia damos por supuesta. Lo confirma así especialmente nuestra voluntad de controlar más que otros países europeos los precios, salarios y beneficios, así como los bancos y el mercado de trabajo —filas (3) y (4) del Cuadro 1—. Estas preferencias explicitan qué tipo de intervención regulatoria deseamos: la consistente en limitar la libertad contractual, al fijar normativamente los elementos esenciales de los contratos, en especial en mercados tan esenciales como el financiero y el laboral.

Consecuencias

En estas condiciones, en ausencia de contrapesos institucionales y tomando como referencia otros países europeos, debemos esperar que se legisle en exceso, con carácter imperativo y con demasiada frecuencia, a veces incluso a sabiendas de que las leyes son nocivas; y a hacerlo sin preocuparse por su aplicación ni por el coste que supone la inestabilidad normativa. Todas estas características se corresponden *grosso modo* con las críticas resumidas en el apartado «La ineficacia del voluntarismo reformista».

Estas leyes finalistas presuponen que sus consecuencias no dependen de ulteriores decisiones de los agentes económicos. En general, tienden a marginar las dificultades para hacer cumplir sus reglas. Más en particular, en el ámbito contractual, suelen olvidar que dos partes no contratan si una de ellas no quiere hacerlo. Este olvido limita gravemente la eficacia de todas aquellas leyes que, en su pretensión de favorecer a una parte supuestamente «débil» perjudican a las demás partes, quienes tienden a reaccionar modificando los precios o absteniéndose de contratar. En vez de considerar la ley en su contexto real, incluyendo la reacción de quienes han de cumplirla (por ejemplo, la de los arrendadores), el legislador idealista concibe la ley como una descripción del objetivo deseado (alquileres bajos). Dicta así, por ejemplo, limitaciones contractuales que favorecen a una de las partes (como pueden ser, en este ejemplo de los contratos de alquiler, la fijación de precios máximos y plazos mínimos), sin considerar que la reacción de las demás partes (desde exigir un pago oculto a retirarse del mercado o contratar solo con los mejores arrendatarios) impedirá conseguir el objetivo.

Ciertamente, no siempre es el idealismo lo que inspira a este tipo de legislador, por mucho que lo use como excusa. En especial, existe un subgénero de legislador más sofisticado a quien puede resultar útil el fallo de estas leyes si generan un círculo vicioso de intervenciones estatales, tal que vaya suplantando a los agentes privados a medida que estos se ven forzados a retirarse

del mercado. Por ejemplo, si el alquiler de viviendas a ciertos grupos de población se torna imposible, los arrendadores abandonan esa actividad, se agrava la escasez y es de esperar que tarde o temprano aumenten la demanda y la oferta pública de ese tipo de viviendas, una provisión pública que proporciona a quienes la organizan notables beneficios privados, desde aumentar su poder hasta posibilidades de negocio. El sector acaba socializado, con la consiguiente expansión del sector público, con más funcionarios y votantes dependientes de los servicios sociales y, por tanto, del clientelismo político. Por estos motivos, existe cierto riesgo de que este tipo de políticas se cronifique y, pese a sus pobres resultados, sea difícil de revertir.

Indicios empíricos

Esta hipótesis del idealismo legislativo es coherente con diversas paradojas y observaciones empíricas, como el que: *i)* atribuyamos muchas responsabilidades a los gobernantes a la vez que desconfiamos selectivamente de ellos; *ii)* suframos notable inestabilidad normativa; *iii)* mostremos cierta impaciencia regulatoria; *iv)* promulguemos con frecuencia el equivalente a placebos legislativos; y *v)* mostremos escaso respeto por las leyes.

En primer lugar, dentro de esta visión finalista de la Ley, se tiende a dar por supuesta la consecución de sus objetivos (por ejemplo, alquileres más bajos). Parece lógico, que, más tarde, al observar que estos objetivos no solo no se alcanzan o incluso que la situación empeora, los votantes responsabilicen al gobernante, sin entender que los medios eran inadecuados para esos objetivos. El desengaño contribuye a generar que la ciudadanía mantenga una visión ingenuamente crítica del legislador y de la política. La excesiva confianza en la eficacia transformadora de la legislación generaría así —al demostrarse ineficaz— una tendencia a desconfiar de las instituciones encargadas de legislar y gobernar sobre todo cuando la economía es menos boyante.

A la confianza desmedida en la potencialidad transformadora de la ley se une una considerable proliferación e inestabilidad de normas, que ha sido criticada por desatender a los costes de adaptación que entrañan los cambios normativos (e. g., Círculo de Empresarios, 2018, pp. 15-17). Los afectados tienen dificultades para interpretarlos, máxime cuando son frecuentes y hasta contradictorios. Además, en el período inmediatamente posterior a la promulgación de la norma, las sentencias suelen manejar criterios heterogéneos, lo que también perjudica la previsibilidad. Cuanto mayor es la frecuencia con la que se modifican las leyes, se dispone de menos tiempo para asumirlas y consolidar una «jurisprudencia de calidad» que clarifique las dudas de interpretación. Además, este efecto se multiplica por cuanto muchos cambios normativos requieren establecer reglas de Derecho transitorio.

Por su parte, es también coherente con el idealismo legislativo la impaciencia regulatoria apuntada por Gómez Pomar (2010, p. 2). Ante cualquier cambio técnico o ambiental que tensione las relaciones contractuales (piense en la llegada de una nueva tecnología, la materialización de un riesgo o la agudización de una crisis), no esperamos a que se desarrollen mecanismos espontáneos de información y contratación que puedan equilibrar o anular los efectos de las desigualdades informativas entre los participantes en el mercado. Por el contrario, resulta lógico que quien confía en la eficacia finalista de las leyes y desprecia los mecanismos espontáneos de ajuste propios del mercado, tienda a demandar la adopción inmediata de medidas correctoras.

Asimismo, la demanda de leyes finalistas ayuda a explicar la promulgación de leyes-placebo con el fin de aplacarla pero sin esperar que hayan de aplicarse o que puedan desarrollarse de forma más razonable. Sucede a veces que el legislador confía en poder desarrollar la norma de forma suficientemente restrictiva para contener sus efectos más perjudiciales, lo que además contribuye a aumentar su poder discrecional de cara a los sectores afectados (recuerden

la frase que se atribuye a Álvaro Figueroa y Torres, Conde de Romanones: «Hagan ustedes la Ley, que yo haré el Reglamento») o haciendo una aplicación selectiva). A menudo, esta selectividad consiste en tolerar el incumplimiento de reglas ineficientes, lo cual, si bien puede ser un mal menor, contribuye a desprestigiar el Estado de derecho.

Por último, la improvisación en que, a juicio de varios analistas, parece haber derivado la práctica legislativa española encuentra una correspondencia demoscópica en el hecho de que en España se respeta menos la ley que en los grandes países de la Unión Europea. Si las leyes han de funcionar en alguna medida como el mástil de Ulises, sirviendo de ancla al ejercicio de nuestras emociones cortoplacistas, el régimen jurídico español ha de resentirse de que en España se la «sacraliza» así menos que en los países vecinos⁵.

3. La hipótesis redistributiva

Además de esta imperatividad prospectiva, aplicable a los contratos futuros, a menudo promulgamos reglas que tienen, de hecho, efectos económicos retroactivos, por mucho que nuestra doctrina y jurisprudencia se esmeren en etiquetarlos como no retroactivos, o hablen de «retroactividades impropias» desde el punto jurídico. Tales efectos se traducen en que el coste de tales medidas lo pagan, en vez de los contribuyentes, los propietarios de los activos y las contrapartes de los contratos vigentes.

Esta pretensión de atajar problemas sociales limitando el derecho de propiedad y reinterpretando los contratos privados ha proliferado en muchos otros ámbitos, además del ya comentado de los contratos ligados al alquiler de vivienda y el préstamo hipotecario destinado a financiar su compra. Por ejemplo,

⁵ Según la encuesta de la Fundación BBVA (2019, p. 33), respecto a nuestros vecinos, los españoles consideramos que el respeto a la ley es menos fundamental para salvaguardar la democracia.

ante el deseo de facilitar la maternidad y el cuidado de familiares enfermos y dependientes, en vez de ampliar los subsidios por maternidad y dependencia, la Ley Orgánica 3/2007 amplió radicalmente la protección de los trabajadores que soliciten reducción de jornada para atender a hijos o familiares (artículos 37.6 y 53.4.b del Estatuto de los Trabajadores), una ampliación que ocasiona un coste notable para sus empleadores y que genera considerable desigualdad entre trabajadores. Asimismo, justo cuando esto se escribe, la pandemia del Covid-19 ha dado pie a diversas medidas de esta índole, aunque en la mayoría de los casos se presentan como transitorias.

El tipo de intervención jurídica reflejado en estos ejemplos presenta dos características. Por un lado, se vehicula mediante reglas que tienen de hecho carácter retroactivo, en la medida en que se imponen sobre contratos que fueron suscritos bajo reglas diferentes o sobre bienes adquiridos bajo un régimen legal que proporcionaba mayor protección al derecho de propiedad⁶. Por otro lado, redistribuyen riqueza a costa de las contrapartes contractuales de aquellos ciudadanos —no necesariamente nosotros mismos— a los que supuestamente deseamos favorecer.

De este modo, los ciudadanos evitamos pagar por unas políticas redistributivas por las que en realidad mostramos un interés cuestionable. Es cierto que prevalece en España la creencia de que ha aumentado la desigualdad⁷; pero, pese a esta preocupación (quizá infundada)⁸, solo un 45,6 % de los encuestados se

muestra dispuesto a pagar más impuestos para reducirla; y, además, en poca cantidad: un 57,8 % dice estar dispuesto a pagar impuestos adicionales solo hasta un máximo del 10 %. Afirmaciones estas de las que incluso cabe dudar, pues, como revela la misma encuesta, consideramos mucho más prioritario dedicar recursos a crear empleo (un 33 % lo sitúa en primer lugar) y a mejorar la educación (18,3 %) que a reducir la desigualdad, un objetivo que solo encabeza las prioridades asignativas de un exiguo 12,7 % de los encuestados (FUNCAS, 2019).

El porqué de las reglas retroactivas

Tales preferencias son coherentes con políticas que pretenden reducir la desigualdad sin aumentar el gasto público ni los impuestos. Una posible interpretación es que los españoles queremos hacer política social —ya sea en beneficio propio o ajeno— a costa de los demás. La versión más benigna de esta hipótesis es que deseamos favorecer a personas en necesidad y, careciendo de recursos públicos, optamos por hacer esa caridad a costa de terceros. Pero no es seguro que seamos tan inocentes. Baste observar que, para justificarlo, estamos dispuestos a reclasificar como indignos o inmorales a esos terceros que han de pagar las transferencias. En el pasado remoto, solían desempeñar ese papel los judíos u otras minorías, pero en la actualidad lo desempeñan los bancos, los arrendadores o los fondos «buitres». Esta tendencia a demonizar apunta a un mecanismo más complejo y profundo, enraizado en que una ventaja oculta de usar de esta manera el Derecho privado es que el coste recae automáticamente sobre aquellos que han violado ciertas normas sociales: las contrarias a la actividad productiva, el esfuerzo, el éxito y, a menudo, la competencia. La versión menos benigna y más atendida de la hipótesis puede así concretarse como que son *nuestras preferencias redistributivas y anticompetitivas las que nos inclinan a impedir la libre contratación y violar el derecho de propiedad*.

⁶ En efecto, sucede también algo similar en ámbitos no contractuales. Por ejemplo, los poderes públicos niegan protección a los propietarios o incluso escamotean muchos de los componentes de su derecho de propiedad. Pensemos en el tratamiento de la «ocupación» de inmuebles o en las leyes que obligan a ciertos propietarios a alquilar a los ocupantes los inmuebles previamente ocupados por ellos.

⁷ Por ejemplo, según una encuesta de la Fundación de las Cajas de Ahorros realizada en septiembre de 2019, un 83,4 % de los encuestados suscribía la opinión de que «las diferencias de ingresos entre unos españoles y otros son demasiado grandes» y un 69,7 % creía que eran mucho o algo mayores que hace veinte años (FUNCAS, 2019, pp. 2-3).

⁸ El índice de Gini de la distribución de la renta disponible ha oscilado en torno al 32-33 entre 1994 y 2018, e incluso en los últimos años es algo más alto que veinte años antes (FUNCAS, 2019, p. 4).

El retrato demoscópico de nuestras preferencias es compatible con esta versión menos benigna de la hipótesis. Por un lado, como resume el Cuadro 3, respecto a nuestros vecinos europeos, no solo queremos que los impuestos sean más altos para reducir desigualdades sino que, en especial, deseamos que los ingresos personales se equilibren aunque los de las personas más formadas resulten así similares a los de las menos formadas. Además, estamos dispuestos, en mucha mayor medida que otros europeos, a extender nuestro afán redistributivo a las rentas del trabajo.

Por otro lado, las columnas (3) y (4) del Cuadro 2 ponían de manifiesto unas preferencias más anticompetitivas y una tendencia a ver la economía como un juego de «suma cero», en el que, como es sabido, toda ganancia de unos participantes se corresponde con una pérdida de igual cuantía para otros participantes. Este último dato ha de ponerse en relación con la actitud que revela la columna (5) del mismo Cuadro 2: los españoles (al contrario de lo que sucede en los países menos desarrollados tomados como referencia) no consideramos que el éxito profesional dependa de la suerte o el enchufe más que en otros países europeos. Esta disparidad parece sugerir que el enriquecimiento ajeno nos molesta, pero no tanto porque lo consideremos injusto sino por sí mismo y con independencia de su origen.

Quizá esta relativa desconsideración del éxito socialmente productivo tenga cierto poder explicativo de la aparente anomalía, observable a veces en los medios de comunicación y en las redes sociales, según la cual a muchos españoles parece irritarles más la riqueza de un empresario ejemplar que la de un deportista exitoso o incluso la de un político corrupto. Si esta apreciación encontrara confirmación empírica, deberíamos concluir que el éxito que más molesta es el que procede del esfuerzo y no de la suerte o la corrupción. Tal vez quepa interpretar en esta línea el que tan solo un 34,6 % de españoles crea que en España quienes alcanzan el éxito al iniciar un nuevo negocio disfrutan un alto nivel de estatus social. La cifra, que se sitúa muy por debajo de

Argentina (46,4 %), es muy inferior a la de países vecinos, pues alcanza el 62,9 % en Francia, el 62,1 % en Italia, el 63,3 % en el Reino Unido y el 73,9 % en Alemania⁹.

No parece descabellado pensar, pues, que semejantes valores generen demanda para castigar el esfuerzo ajeno, ya se concrete este en formación, ahorro, inversiones o actividades empresariales¹⁰. Cambiar las reglas de los contratos en contra de quienes los promueven podría ser una de las vías para conseguirlo.

Excepciones que confirman el argumento

La economía política de este tipo de intervención regulatoria presenta riesgos notables de que genere decisiones ineficientes. Ello se debe a la presencia tanto de: *i*) desigualdades en la capacidad de influencia política; como de *ii*) notables asimetrías informativas que pueden oscurecer a parte de los propios interesados las pérdidas que pueden sufrir como consecuencia de dicha intervención.

Tomemos como ejemplo, una norma que limite los alquileres o una moratoria crediticia. Por un lado, la regulación redistributiva será tanto más probable cuanto mayor sea la influencia política de los arrendatarios y deudores y menor la de los arrendadores y acreedores. De acuerdo con este análisis, este tipo de intervención retroactiva en los contratos será tanto menos probable cuanto más equilibrada sea la influencia política de ambos tipos de ciudadanos. Por

⁹ Elaboración propia con datos del *Global Entrepreneurship Monitor 2016* (variable *sbtatus*). Una encuesta realizada en 2009 describía esta animadversión nacional hacia los empresarios en mayor detalle, pues un mayor porcentaje de población cree que solo piensan en su provecho (64,2 % en España por 50,7 % en los cuatro grandes europeos) y que explotan el trabajo ajeno (56,8 % frente a 43,5 %). Además, por cada persona que tiene una opinión desfavorable, tan solo 3,31 personas la tienen favorable, mientras que entre nuestros vecinos europeos ese número oscilaba entre los 4,40 de Italia y los 8,91 de Francia (según Eurobarometer, 2010).

¹⁰ El argumento conecta así con la larga literatura costumbrista sobre la envidia como pecado nacional (Arruñada, 2020), una característica que, de ser cierta, podría tener sus raíces en la economía «de frontera» propia de nuestra Edad Media (Álvarez-Nogal y Prados, 2013) y, en particular, en el igualitarismo a ella inherente (MacKay, 1977). Agradezco a Leandro Prados de la Escosura esta sugerente idea.

CUADRO 3

PREFERENCIAS REDISTRIBUTIVAS Y FISCALES DE LOS ESPAÑOLES, EN COMPARACIÓN CON LAS DE SUS VECINOS EUROPEOS

Pregunta	España	Demás países*	España / Demás países	Francia	Alemania	Reino Unido	Italia
1. Respecto a los ingresos personales:							
— Los ingresos deben ser más equilibrados aunque las ganancias de los más y menos formados sean similares	49 %	29 %	169 %	28 %	29 %	24 %	35 %
— Las diferencias en nivel de ingresos son necesarias para que los mejor formados ganen más	43 %	64 %	67 %	67 %	67 %	69 %	55 %
2. Es preferible que los impuestos sean:							
— Altos para reducir las desigualdades	43 %	40 %	108 %	50 %	42 %	49 %	20 %
— Bajos, aunque no reduzcan las desigualdades	40 %	43 %	93 %	33 %	43 %	38 %	57 %
3. Partidarios de subir impuestos... (en escala de 0, en desacuerdo; a 10, de acuerdo):							
— A quienes más ganan con sus inversiones (a)	7,7	6,9	112 %				
— A quienes más ganan con su trabajo (b)	7,1	4,7	151 %				
— Al consumo, IVA (c)	1,2	2,3	52 %				

NOTA: *Los demás países europeos son Francia, Alemania, Reino Unido e Italia en 2019, más Dinamarca, Países Bajos, Polonia, Suecia y República Checa en 2013.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Fundación BBVA (2019), las filas (1) y (2), y Fundación BBVA (2013) la fila (3).

ejemplo, a igualdad de otras capacidades de influencia, cuanto más numerosos sean arrendadores y acreedores, sufren menos riesgo de que se apliquen reglas retroactivas perjudiciales a sus contratos.

Confirman esta proposición las excepciones que introducimos con frecuencia en las medidas con efectos retroactivos, muchas de las cuales disponen que solo se vean afectadas las empresas (o, incluso las grandes empresas), pero no los particulares. Por ejemplo, las medidas adoptadas a raíz del COVID-19 sobre alquiler de vivienda habitual por parte de personas vulnerables discriminan a aquellos arrendadores que sean «grandes arrendadores», entendidos como los que hayan arrendado diez o más viviendas, lo que excluye a la mayoría de particulares

—Real Decreto-ley (RDL) 11/2020, de 31 de marzo—. Los primeros han de elegir entre reducir la renta a la mitad durante un máximo de cuatro meses o posponer su pago sin intereses durante los tres años siguientes. Los segundos, no, por lo que el arrendatario está obligado a pagar la renta, aunque puede acudir a programas de ayudas públicas¹¹. De modo similar, las moratorias automáticas establecidas por el mismo RDL para las deudas tanto hipotecarias como no hipotecarias excluye a los prestamistas que

¹¹ Aunque no está del todo claro cuando esto se escribe, parece que, con independencia del tipo de arrendador, las entidades financieras han de conceder al arrendatario un préstamo sin intereses avalado por el Estado, lo que, de confirmarse, reduciría la importancia práctica de la discriminación.

no sean entidades financieras (como consecuencia imprevista, se da el caso de que excluye, junto con los particulares, al peor tipo de prestamista: el usurero que actúa al límite de la legalidad). El Tribunal Constitucional incluso ha considerado constitucional la posibilidad de que una ley otorgue trato distinto a las personas jurídicas frente a las personas físicas en la contratación sobre viviendas habituales¹².

Esta hipótesis ayuda a explicar también el enigma de que apliquemos reglas mucho menos imperativas en el trabajo doméstico que en el resto del mercado de trabajo, reglas que suelen incluir efectos retroactivos sobre los contratos vigentes. Mientras que en España regulamos de forma estricta la contratación laboral general —en muchos extremos, como el coste del despido, más que ningún otro país europeo (LFMI, 2019)—, mantenemos un régimen relativamente libre, con unas reglas imperativas muy atenuadas, para la contratación del servicio doméstico. El despido es prácticamente a voluntad del empleador; la indemnización obligatoria es mucho menor; y la inexistencia de inspecciones permite un alto grado de economía sumergida, sin que las partes hayan de pagar impuestos ni seguridad social. Es de destacar el régimen de extinción, pues para esta relación laboral el legislador permite emplear como «causa extintiva» específica el simple desistimiento del empleador: en cualquier momento, este puede desistir del contrato sin alegar causa justificativa alguna, tan solo con preaviso de entre 7 y 20 días y pagar una indemnización de 12 días por año trabajado hasta un máximo de 6 mensualidades (la indemnización por despido improcedente en el régimen general es de 20 días por año con un tope de 12 mensualidades).

De acuerdo con el argumento que vengo desarrollando, la razón de esta excepcionalidad residiría en que en el servicio doméstico los empleadores no son un pequeño número de «empresarios» sino un enorme

número de ciudadanos «normales y corrientes», inclinados incluso a negar su carácter de empleadores. Es más, los propios reguladores y jueces son ellos mismos empleadores de servicio doméstico y, por tanto, partes afectadas. Lógico que se doten de un régimen que algunos observadores verán como eficiente (y, por tanto, favorable para ambas partes, empleados y empleadores) y otros simplemente como favorable al interés de los propios reguladores-empleadores. Por lo demás, el marco regulador parece ser más eficiente que el general, pues en un país como el nuestro, con tanto desempleo y donde predomina el autoservicio mecanizado en todo tipo de actividades (desde las gasolineras al pedido de comida rápida), el gasto en servicio doméstico por hogar sea muy superior al de otros países europeos, tanto en términos absolutos como relativos (por ejemplo, en 2015, era unas tres veces el de Alemania, según Eurostat).

El conflicto entre contratantes actuales y futuros

Para evaluar cómo de probable es que los decisores —tanto legisladores como jueces, en la medida en que también estos respondan a demandas de índole política, un riesgo que, en alguna medida, confirma la escasa confianza que depositamos en los tribunales de justicia según la *World Values Survey*— optimicen o no el bienestar social al decidir sobre este tipo de regla, conviene observar cómo cambian los incentivos e información de los afectados según dicha regla sea prospectiva o retroactiva, de modo que se aplique tan solo a los contratos futuros o también a los contratos ya vigentes. La clave reside en la desigualdad informativa que existe entre contratantes actuales y futuros acerca de los efectos de las reglas, lo que suele favorecer que, en su afán redistributivo, los contratantes actuales consigan introducir nuevas reglas ineficientes para regular los contratos futuros.

Por un lado, la parte receptora de las transferencias implícitas en el cambio o reinterpretación de las reglas (por ejemplo, los inquilinos o los deudores

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2018, de 12 de abril, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 124, de 22 de mayo de 2018.

hipotecarios) no solo tiene en ese cambio un gran interés, sino que los beneficios que esperan obtener resultan muy evidentes, lo que facilita su organización y su actividad como grupo de presión. Basta compararlos con los posibles afectados futuros (arrendatarios y deudores). Muchos de estos contratantes futuros incluso ignoran que lo van a ser y, por tanto, carecen de interés para esforzarse en entender las consecuencias y apoyar o no una propuesta regulatoria, amén de que los efectos sobre la eficiencia de los contratos futuros son menos obvios que los efectos redistributivos en contratos vigentes.

Sobre estos efectos redistributivos en contratos vigentes, las contrapartes ya no tienen nada que decidir ni contratar, sino que solo pagan o dejan de cobrar. Por el contrario, los efectos que ejercerán las reglas sobre nuestros contratos futuros dependen de que participemos o no en esos contratos y de cómo reaccionen sus contrapartes potenciales. Incluso desde el punto de vista cognitivo, evaluar las consecuencias de las nuevas reglas sobre contratos futuros requiere resolver un problema mucho más complicado, pues necesitamos imaginar cómo responderán otros agentes económicos —mostramos la importancia de este problema de los «pasos de razonamiento» o *steps of reasoning* en un experimento de contratación repetitiva y anónima en el que quienes representaban el papel de «deudores» instaban a los «jueces» a que fueran blandos y no les hiciesen devolver sus créditos. Al no apreciar los deudores que los «acreedores» dejarían entonces de conceder nuevos créditos, no solo acabaron los tres tipos de participantes en peor situación sino que, de los tres tipos, fueron los propios deudores los que acabaron peor (Arruñada y Casari, 2016)—.

4. Consecuencias de limitar el Derecho privado

En primer lugar, y sea cual sea el origen de este tipo de cambio normativo, es obvio que, en la medida en que, por una u otra vía, se produzcan estos efectos retroactivos, se redistribuye riqueza entre las partes

de los contratos vigentes. Esta redistribución se hace, además, de una manera arbitraria incluso desde el punto de vista de la igualdad social, pues ambas partes de esos contratos suelen incluir tanto individuos ricos como pobres. Sin embargo, otras consecuencias menos obvias resultan más importantes y duraderas.

Reglas ineficientes en contratos futuros

En muchos casos, se daña la contratación de todos los contratos futuros del mismo tipo, que quedan sujetos a restricciones ineficientes y riesgos adicionales, lo que redundará en precios más elevados y reduce el volumen de transacciones para aquellos contratantes con atributos similares. Cuando se favorece de esta manera, por ejemplo, impidiendo los desahucios a una clase de individuos (como pueden ser los desempleados en situación de impago), se favorece momentáneamente y a costa de sus contrapartes a aquellos individuos con contrato vigente (desempleados que son arrendatarios o deudores cuando se promulga la regla). Pero se dificulta la contratación futura de todas aquellas personas que por sus características socio-laborales presenten un mayor riesgo de perder su trabajo en el futuro. Al anticipar un mayor riesgo de impago sin recurso al desahucio, acreedores y arrendadores intentarán protegerse, ya sea subiendo el precio o negándose a contratar.

En este caso tiene escaso mérito la posibilidad de que la intervención retroactiva venga a corregir un fallo del mercado. En competencia, los precios habrán estado ajustados al fallo. Este fallo ocurriría si la contratación libre fuese incapaz de anticipar correctamente el riesgo de impago y estructurar eficientemente el contrato de manera que incluyera, por ejemplo, una moratoria de pago para quien cae en desempleo. Sin embargo, por un lado, no se trata de contingencias infrecuentes ni poco sobresalientes. De hecho, en muchos países se pueden contratar seguros de hipoteca para tales supuestos. Por otro lado, la adopción de tales reglas suele coincidir con períodos de

crisis económica que aumentan el poder y capacidad de actuación de deudores e inquilinos, lo cual apoya una explicación en términos redistributivos. Aunque se alegue a menudo la existencia de fallos de mercado para promulgar tales leyes y sentencias redistributivas, se suele tratar de una excusa para disimular lo que parece más bien ser un fallo grave de la política: tanto parlamentos como jueces otorgan mucho peso a la opinión de las partes «vulnerables» con contrato pero ninguno a las partes futuras.

Merece la pena volver a considerar desde este punto de vista de los fallos del mercado cómo el desinterés del contratante futuro conduce a una imperatividad excesiva. Para ilustrar el fenómeno, tomaré como referencia las condiciones para la devolución de un préstamo. En principio, podría ser conveniente introducir a priori una regla imperativa (o incluso, aunque menos probable, regular un contrato a posteriori) si existe un fallo de mercado que impide a los prestamistas ofrecer las condiciones socialmente óptimas (por ejemplo, limitar las posibilidades de cobro). Esa regla imperativa habría de equilibrar los costes y beneficios resultantes de que, si proporciona mayor protección a los deudores, esas mejores condiciones para el deudor provocarán un aumento en la demanda de crédito pero reducirán su oferta (en términos gráficos, ambas funciones de demanda y oferta se desplazarían «hacia arriba»), pues se traducen en peores condiciones para el acreedor (suelen trasladarle riesgos y hacer más probable el impago). Así pues, probablemente, aumentará el tipo de interés (Stiglitz y Weiss, 1981) con efectos más inciertos sobre el volumen de crédito y el excedente total, efectos estos últimos que dependen de si los consumidores valoran esas mejores condiciones más o menos que el coste que suponen para los acreedores (e. g., Umbeck y Chatfield, 1982 o Zywicki, 2015). La ponderación política de estos efectos corre serio riesgo de ser imperfecta pues, como acabamos de ver, las dos clases de afectados —los contratantes actuales y futuros— sufren graves desigualdades informativas. En concreto, es

de temer que las decisiones legislativas y judiciales den menos importancia al interés de los contratantes futuros, cuyos contratos quedarán entonces sujetos a reglas imperativas ineficientes.

En realidad, la asociación de imperatividad y retroactividad es por tanto mucho más estrecha de lo que desde el idealismo legislativo suele parecer. Cuando lo que falla es el mercado y se introduce una regla imperativa para corregir dicho fallo, sería lógico que la regla fuese prospectiva pero que no se aplicase retroactivamente a los contratos vigentes, a menos que una de las partes se hubiese beneficiado de la imperfección al engañar a la otra, lo que no se resuelve con una regla general sino que requiere un examen judicial caso por caso. Además, al considerar los beneficios reales de esas posibles ventajas contractuales (derivadas, por ejemplo, de la presencia inadvertida en el contrato de una cláusula favorable), habrá de tenerse en cuenta si su presencia se compensa o no con una reducción en el precio, máxime en condiciones de competencia. Esta reflexión nos lleva, por ejemplo, a considerar que, en el caso de los préstamos hipotecarios, hubiera sido necesario examinar caso por caso no solo si la presencia de una determinada cláusula o práctica consuetudinaria había proporcionado de hecho una ventaja sino si esa ventaja había tenido o no compensación en términos de un menor precio.

En cambio, cuando lo que falla es la política y, como consecuencia, con el fin de redistribuir riqueza, se promulga una nueva regla o se dicta una sentencia presentada como interpretativa pero que, de hecho, comporta una nueva regla retroactiva, la imperatividad para contratos futuros es necesaria para camuflar la redistribución como una mejora o una reinterpretación correcta del contrato. Me temo que sucede así, por ejemplo, al modificar la interpretación de las condiciones informativas en las que las partes han venido contratando, como quizá ilustran en nuestro país tanto el tratamiento ocasional de la dación en pago como el más general del reparto de los gastos y de los «suelos» al tipo de interés de los préstamos

hipotecarios (Arruñada y Casas-Arce, 2018). La imperatividad a futuro deviene así mera consecuencia de la regulación de los contratos con fines distributivos. Si se reconociera que se hace con fines distributivos y puntuales no necesitaría ser imperativa, de modo que los contratos futuros no se verían sujetos a tales normas ineficientes; pero ese reconocimiento es políticamente inviable. Tanto el juez como el legislador redistributivo necesitan alegar que sus decisiones corrigen un fallo de la libertad contractual en el mercado.

Retroceso de la especialización productiva

El que a menudo estas reglas retroactivas respondan a una lógica política que lleva a exceptuar a pequeños operadores contractuales entraña una discriminación contra la empresa, sobre todo contra la empresa de mayor tamaño, lo que contribuye a que en sectores enteros de actividad predominen estructuras artesanales e ineficientes, que no alcanzan economías de escala y emplean formas contractuales basadas en relaciones personales. El mercado de alquiler ha sido un paradigma en este sentido. A principios del siglo XX, España contaba con un boyante mercado de alquiler de viviendas, con abundancia de arrendadores de múltiples viviendas y por tanto relativamente especializados. Sin embargo, ese mercado perdió gran parte de su carácter profesional desde mediados de siglo, en paralelo con unas leyes de arrendamientos que, al establecer la prórroga indefinida y congelar los precios en un entorno inflacionario, transferían gran parte del valor de las viviendas a los arrendatarios con contrato vigente en el momento de su promulgación, destruyendo de paso todo incentivo a la inversión, sobre todo por parte de inversores profesionales¹³. Está por ver en qué medida sucederá algo similar con el mercado de crédito, en especial para el segmento de deudores

potencialmente más vulnerables. Deberíamos haber aprendido de la experiencia de los Estados Unidos, donde se estima que un 28,3 % de los hogares estadounidenses tienen dificultades para acceder al crédito (Baradaran, 2013, p. 485), y muchos de ellos han sido expulsados del mercado formal y deben recurrir a casas de empeño y usureros (Hansen, 2004, pp. 222-223), todo ello supuestamente a medida que ha ido aumentando la protección regulatoria de los deudores insolventes (Durkin *et al.*, 2014; Zywicki, 2015). Las consecuencias de este sesgo serían obvias: se favorece el gasto sobre el ahorro, escasea la inversión productiva y se desanima la asunción de riesgos. En especial, la actividad empresarial tiende a ser despreciada, como prueba la negativa imagen de los empresarios.

Externalidades negativas

Asimismo, la retroactividad sobre algunos contratos genera inseguridad jurídica acerca de todos los contratos, que quedan al albur de posibles reinterpretaciones con fines redistributivos. ¿Qué deudor español puede confiar hoy en que, en medio de otra crisis económica y tras producirse el correspondiente impago, sea ejecutada de forma efectiva una hipoteca firmada al amparo de la flamante Ley 5/2019 de crédito inmobiliario? ¿Acaso en la legislación anterior no existían ya todo tipo de cautelas que fueron desechadas por nuestros jueces como meros formalismos como hizo la STS 241/2013 en materia de suelos hipotecarios? Tras lo ocurrido en el mercado hipotecario, ¿merecen confianza nuestras instituciones jurídicas respecto a cualquier otro contrato que eventualmente pueda ser objeto de una discusión política equiparable a la que sufrieron nuestros bancos tras la crisis de las cajas de ahorros? Piense, por citar un ejemplo que volvió a ser discutido a principios de 2020, en si gozan o no de certidumbre los contratos que rigen la relación entre algunos grandes distribuidores y sus agricultores y fabricantes «cuasi-integrados» verticalmente con ellos (Arruñada, 2000).

¹³ Recuérdese, por ejemplo, que la ley permite cancelar el contrato de alquiler a los propietarios que necesiten la vivienda para sí mismos o sus familiares cercanos. Es esta una excepción que favorece en gran medida el tipo de mercado artesanal y retrógrado al que me refiero en el texto.

Por último, es verosímil que esas preferencias se traduzcan en una sobreactuación del Estado, no solo en cuanto a los papeles que deben jugar mercado y Estado en la economía sino, en lo que aquí más nos interesa, en cuanto al peso relativo de la libertad contractual y la legislación imperativa en las transacciones de mercado. Es plausible que estas distorsiones informativas estén retroalimentando nuestros valores dominantes en contra de la libertad de mercado y a favor del intervencionismo estatal¹⁴.

5. Conclusión: ¿qué hacer?

Inicié este artículo poniendo de relieve cómo habían fracasado numerosos intentos de racionalizar el marco normativo incluso en el atributo relativamente menos controvertido, el de mejorar la calidad técnica de las leyes. Tras analizar diversos indicios empíricos compatibles con la hipótesis de que ese fracaso pudiera responder a las preferencias de la ciudadanía española, procede preguntarnos qué consecuencias entrañaría considerar dicha hipótesis para mejorar el diseño institucional. Son pertinentes varias reflexiones.

En primer lugar, a la hora de formular propuestas normativas, debemos evitar la reacción pendular propia de quien pasa de olvidar por completo las restricciones culturales a considerar que estas constituyen una restricción infranqueable. Lo importante es considerar esas restricciones y adaptar el marco normativo en consecuencia, gestionando mejor los incentivos compensatorios que son necesarios para superarlas. Por ejemplo, si en un país se conduce mal y se generan demasiados accidentes, quizá proceda elevar las sanciones, como hicimos no hace mucho España. Cuando menos, esta actitud nos lleva a moderar el voluntarismo reformista y apreciar las lecciones que contienen las experiencias previas.

¹⁴ Este círculo vicioso basado en los fallos de la política vendría a sumarse a los que, sin prestar atención a los aspectos distributivos de la regulación, se han venido analizando en la literatura económica en términos de corrupción y confianza interpersonal e institucional (e. g., Alesina y Angeletos, 2005a y 2005b; Aghion *et al.*, 2010).

El ejemplo de las sanciones de tráfico ilustra la posibilidad de gestionar normas sociales de carácter informal mediante cambios en las reglas formales para favorecer a largo plazo la emergencia de normas más eficientes. Conductas y preferencias individuales a menudo interactúan con dichas normas sociales en un marco de equilibrios múltiples. Por ejemplo, unas preferencias presentistas están mejor adaptadas a un país con normas sociales y reglas fiscales cortoplacistas, como España¹⁵. Aunque esas normas sociales sean fruto de equilibrios estables, pueden superarse «saltando» a un equilibrio más eficiente como fruto de cambios tanto exógenos (por ejemplo, las varias olas de condicionalidad introducidas por la política europea ya desde antes de entrar España en el Mercado Común), como endógenos, desde liderazgos políticos a cambios institucionales afortunados. Por desgracia, algunos de nuestros cambios más recientes parecen ir en dirección contraria: por ejemplo, hemos sustituido un sistema hipotecario draconiano pero efectivo por reglas laxas que parecen haber destruido gran parte de la eficacia *in rem* de la garantía hipotecaria.

El análisis también ha puesto de relieve la importancia de seguir la recomendación coasiana de tratar en pie de igualdad los fallos del mercado y de la política. Al igual que prestamos atención a los sesgos cognitivos y las asimetrías informativas para regular la contratación en el mercado, habríamos de apreciar la presencia de fallos similares en las decisiones del ámbito político (incluidas entre ellas tanto las legislativas como las judiciales) con el fin de poner los medios para atenuarlas y mejorar la toma de decisiones. Parece relativamente fácil aplicar esta perspectiva en el terreno fiscal, aumentando la transparencia en el pago de impuestos y el disfrute de servicios públicos. Resulta más difícil imaginar medidas equivalentes para corregir nuestra proclividad a restringir la libertad contractual en vez de aplicar soluciones

¹⁵ Cabe imaginar equilibrios de esa índole similares a los descritos, por ejemplo, por Fehr y Falk (2002, pp. 704-ss.).

de Derecho público. En este caso, podemos suponer bien informadas a las partes de los contratos vigentes (por ejemplo, acreedores y deudores) pero no a los principales perjudicados a largo plazo: los contratantes futuros (deudores) que han de contratar bajo reglas imperativas ineficientes cuyo objetivo no es otro que redistribuir rentas entre las partes de los contratos vigentes. Una posible solución pasaría por entender y definir mejor la función social que en un contexto tan hostil al Estado de derecho pueden desempeñar los *lobbies* empresariales si, incluso al precio de reducir la competencia, contribuyen a preservar la eficiencia de las reglas contractuales.

Por último, la mayor parte del análisis se ha ocupado de lo que cabe entender como la «demanda» de reglas jurídicas. Obviamente, es mucho lo que cabría hacer en este terreno en cuanto a la organización de su «oferta», de modo que tuviera en cuenta las características de la demanda para compensar sus sesgos y fallos sistemáticos. Por ejemplo, cabe reproducir a escala institucional la estrategia de Ulises de atarse al mástil para soportar el canto de las sirenas. Si en el momento «constitucional» los ciudadanos fuéramos conscientes de que tendemos a sufrir miopía a la hora de demandar decisiones legislativas y judiciales, deberíamos dotar a estas instituciones de incentivos y salvaguardias que en alguna medida les blinden de nuestra propia demanda cortoplacista. Ciertamente, la resistencia de estos mecanismos a largo plazo no está asegurada si existe una gran distancia entre las preferencias de los ciudadanos y las soluciones que adoptan jueces y legisladores. Los productores de esa oferta no solo acaban compartiendo esas preferencias generales sino que en una sociedad democrática se sienten obligados a obedecerlas y, aún más importante, cuando obedecen son generosamente gratificados. La evolución del mercado hipotecario podría servir de nuevo como ejemplo, tanto de la eficacia durante décadas de esos mecanismos como de su fragilidad terminal ante el impacto combinando de la crisis económica, la quiebra de las cajas de ahorros y las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P., & Shleifer, A. (2010). Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1015-1049.
- Alesina, A., & Angeletos, G. M. (2005a). Fairness and Redistribution. *American Economic Review*, 95(4), 960-980.
- Alesina, A., & Angeletos, G. M. (2005b). Corruption, Inequality, and Fairness. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1227-1244.
- Álvarez-Nogal, C., & Prados de la Escosura, L. (2013). The Rise and Fall of Spain (1270-1850). *The Economic History Review*, 66(1), 1-37.
- Arruñada, B. (2000). The Quasi-Judicial Role of Large Retailers: An Efficiency Hypothesis of their Relation with Suppliers. *Revue d'Economie Industrielle*, 92, 277-296.
- Arruñada, B. (2020). Envidia del mérito, muerte de la competencia. *Voz Populi*, 12 de julio. Visitada el 15 de julio de 2020. https://www.vozpopuli.com/opinion/envidia-merito-competencia-amancio-ortega_0_1372363206.html
- Arruñada, B., & Casari, M. (2016). Fragile Markets: An Experiment on Judicial Independence. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 129, 142-156.
- Arruñada, B. y Casas-Arce, P. (2018). Préstamos hipotecarios y limitaciones al tipo de interés. En J. J. Ganuza y F. Gómez Pomar (Coord.), *Presente y futuro del mercado hipotecario español: un análisis económico y jurídico* (pp. 285-314). Cizur Menor: Thompson Reuters Aranzadi.
- Baradaran, M. (2013). How the Poor Got Cut Out of Banking. *Emory Law Journal*, 62(3), 483-548.
- Cabrillo, F. y Pastor, S. (2001). *Reforma judicial y economía de mercado*. VII Premio Círculo de Empresarios. Madrid, julio.
- Carrasco, S. (2014). *¿Hay Derecho? La quiebra del Estado de derecho y de las instituciones en España*. Barcelona: Península. (Autores: Fernando Gomá Lanzón, Ignacio Gomá Lanzón, Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado, Fernando Rodríguez Prieto y Rodrigo Tena Arregui).
- CEOE, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (2018). *Decálogo: propuestas de mejora legislativa en el ámbito económico*. CEOE, Madrid, julio.
- Círculo de Empresarios (2018). La calidad del sistema jurídico como clave del crecimiento económico y del progreso social. Grupo de Trabajo sobre Seguridad Jurídica. *Círculo de Empresarios*, Madrid, febrero.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law & Economics*, 3, 1-44.
- Cooter, R., & Ulen, T. (2016). *Law and Economics*, 6th edition. Berkeley Law Books.
- Durkin, T. A., Elliehausen, G., Staten, M. E., & Zywicki, T. J. (2014). *Consumer Credit and the American Economy*. Oxford: Oxford University Press.

- Eurobarometer (2010). *Entrepreneurship in the EU and Beyond. A survey in the EU, EFTA Countries, Croatia, Turkey, the US, Japan, South Korea & China. Analytical Report*. Flash Eurobarometer 283, May.
- Fehr, E., & Falk, A. (2002). Psychological Foundations of Incentives. *European Economic Review*, 46(4-5), 687-724.
- FUNCAS, Fundación de las Cajas de Ahorros (2019). Encuesta FUNCAS sobre la percepción de las desigualdades económicas en España (ASP 19.062). Basada en la encuesta realizada por Analistas Socio-Políticos (ASP) entre el 19 y 30 de septiembre de 2019. FUNCAS, Madrid, octubre.
- Fundación BBVA (2013). Valores políticos-económicos y la crisis económica. Departamento de Estudios Sociales y Opinión Pública de la *Fundación BBVA*, abril. Encuestas realizadas a finales de 2012.
- Fundación BBVA (2019). Estudio Internacional de Valores Fundación BBVA. Primera parte: Valores y actitudes en Europa acerca de la esfera pública. Departamento de Estudios Sociales y Opinión Pública de la *Fundación BBVA*, septiembre. Encuestas realizadas en abril y julio de 2019.
- Gómez Pomar, F. (2010). El legislador impaciente. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*. 2/2010.
- Gómez Pomar, F. (2011). Algunas medidas de reforma de la justicia. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*. 4/2011.
- Gómez Pomar, F. (2012). Un cuento de dos legisladores. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*. 3/2012.
- Hansen, B. A. (2004). Debt. In Gwendolyn Mink y Alice O'Connor, *Poverty in the United States: An Encyclopedia of History, Politics, and Policy Vol. 1* (pp. 221-225). Santa Barbara, CA: ABC Clio.
- Inglehart, R., Haerpfer, C., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Díez-Medrano, J., ...Puranen, B. (2014). World Values Survey: All Rounds - Country-Pooled Datafile Version. *JD Systems Institute*. Madrid.
- LFMI, Lithuania Free Market Institute (2019). *Employment Flexibility Index 2020: EU and OCDE countries*. Vilnius.
- MacKay, A. (1977). *Spain in the Middle Ages. From Frontier to Empire, 1000-1500*. London: Palgrave Macmillan.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Pérez-Valls, R. (2020). ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. *Banco de España*, documentos de trabajo, número 2002.
- Remón Peñalver, J. (2012). La reforma de la Justicia. *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, 104-110. Número especial sobre reformas estructurales.
- Remón Peñalver, J. (2018). La seguridad jurídica y los sistemas de solución de conflictos. En G. Jiménez-Blanco (María José Menéndez Arias, Directora), *Liber Amicorum*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Salvador Coderch, P. y Gómez Ligüerre, C. (2010). *Reformas para la mejora de la eficiencia de la justicia española*. Informe emitido en interés de la CEOE, Cuatrecasas, Gonçalves Pereira y Universitat Pompeu Fabra, octubre.
- Secretaría de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda (1996). *Informe final de la Comisión Especial de Ordenamiento Jurídico Económico*. Creada en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de enero de 1995, Madrid.
- Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review*, 71(3), 393-410.
- Umbeck, J., & Chatfield, R. E. (1982). The Structure of Contracts and Transaction Costs: Note. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(4), 511-516.
- Vázquez Albert, D. (2019). La nueva Directiva de insolvencia y su coordinación con el Texto Refundido de la Ley Concursal. *REFOR*, 54, 17-22.
- Zywicki, T. J. (2015). The Law and Economics of Consumer Debt Collection and Its Regulation. *Mercatus Working Paper*. Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, September.