

LA LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

La reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible introduce numerosas reformas en nuestro ordenamiento jurídico. Este artículo trata de resumir y ser una breve guía sobre aquellas que afectan al sistema financiero.

Law 2/2011, of March 4th on Sustainable Economy

The recent Law 2/2011 of March 4th on Sustainable Economy introduces numerous reforms to our legal framework. This article intends to summarise and serve as a guide to those related to our financial system.

Génesis y estructura

Tras un largo proceso, pues fue anunciada en el Debate sobre el Estado de la Nación de 2009, el pasado 4 de marzo fue aprobada la denominada Ley de Economía Sostenible («LES»).

El objetivo declarado de esta Ley era modernizar la economía, fundamentalmente en tres sectores: financiero, empresarial y medioambiental. En palabras de la Vicepresidenta primera del Gobierno de aquel momento, «*la Ley da un fuerte impulso a la investigación, el desarrollo y la innovación en el ámbito privado, promueve una reforma de la desgravación por compra de vivienda, e incentiva la rehabilitación y el alquiler*». En definitiva, que resultaba necesario fundamentar nuestra economía en otros sectores, evitando la dependencia del ladrillo existente hasta el momento de inicio de la crisis económica y financiera y, por ello también, favorecer la investigación (I+D+i) -hasta ahora insuficiente- de cara a la adopción de un nuevo modelo productivo.

La sostenibilidad de la que se habla lo es en tres sentidos: económicamente, esto es, asentada en la mejora de la competitividad, en la innovación y en la formación; ambientalmente, que haga de la imprescindible gestión racional de los medios naturales también una oportunidad para impulsar nuevas actividades y nuevos empleos; y sostenible socialmente, en cuanto promotor y garante de la igualdad de oportunidades y de la cohesión social. Veinte disposiciones adicionales y cincuenta y ocho disposiciones finales, además del articulado de la norma, modifican la regulación existente en numerosos sectores. Aunque agrupadas en torno a una sola norma (Ley 2/2011, de 4 de marzo de Economía Sostenible, LES), su formato nos recuerda pasadas leyes de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, que venían —sin orden ni concierto— a modificar, regular, incluir o

rectificar normativas de muy distinto nivel y contenido.

La diferencia entre estas y la LES puede estar en la justificación que se da en la última: responde al reto de reforzar los elementos más sólidos y estables de nuestro modelo productivo, reduciendo la excesiva dependencia de unos pocos sectores sometidos a la coyuntura e impulsando las posibilidades abiertas por el avance de nuevas actividades que ofrecen una mayor estabilidad en su desarrollo.

Título preliminar

En él se define su objeto, el concepto de economía sostenible y los principios de actuación de los poderes públicos, como el ahorro y la eficiencia energética, la promoción de las energías limpias y su I+D+i, la racionalización de la construcción residencial, la mejora de la competitividad o de la estabilidad en las finanzas.

La LES define la economía sostenible como un patrón de crecimiento que concilia el desarrollo económico, social y ambiental en una economía productiva y competitiva, que favorezca el empleo de calidad, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que garantice el respeto ambiental y el uso racional de los recursos naturales, de forma que permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

Reformas en el entorno económico

El título primero de la LES se centra en reformas dentro del sector público que permitan la mejora del entorno económico. Concretamente, modifica

el *procedimiento administrativo común* y dicta normas sobre ordenación general de la economía.

Iniciativas normativas

Lleno de buenas intenciones está el *capítulo I*, donde se recogen los principios a los que se han de adaptar las iniciativas normativas y cómo debe de ser la regulación vigente. El tiempo dirá si no es un mero brindis al sol.

- Entre los *principios aplicables* a las iniciativas normativas se encuentran los de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.
- Se impulsarán los instrumentos de *análisis previo de iniciativas normativas* para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan.
- Se establecerán los mecanismos de *consulta pública con los agentes implicados* que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa. Para ello pondrán a su disposición todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos.
- Se evitará la introducción de *restricciones injustificadas* o desproporcionadas al funcionamiento de los *mercados*.
- Se promoverá el desarrollo de *procedimientos de evaluación a posteriori* de su actuación normativa.
- Se crearán instrumentos de *acceso sencillo y universal a la regulación vigente*.
- Los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un *marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible*, fácilmente accesible para los ciudadanos y agentes económicos.
- Las Administraciones Públicas *revisarán periódicamente su normativa vigente* para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en esta Ley, y publicarán un *informe* periódico.

Organismos reguladores

El capítulo II trata de introducir por primera vez en nuestro ordenamiento un *marco horizontal, común a todos los Organismos Reguladores*, que intenta reafirmar su independencia frente al Gobierno y frente al

sector correspondiente, y su actuación de acuerdo con principios de eficiencia y transparencia.

Los organismos reguladores están *dotados de personalidad jurídica propia* y plena capacidad pública y privada. Actúan en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Están sometidos al control parlamentario y judicial.

El marco jurídico común que establece la Ley prima sobre su legislación específica, en lo que no resulte afectado por ella y por sus estatutos, aprobados mediante el correspondiente Real Decreto. Como marco supletorio se añade la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley General Presupuestaria y el resto del ordenamiento jurídico.

Se aplica este capítulo a las Comisiones Nacional de Energía, del Mercado de las Telecomunicaciones, del Sector Postal o, en parte, a la de la Competencia. No se aplica a los organismos vinculados al ámbito financiero.

Se reduce el número de *miembros de los Consejos* (cuatro más el presidente) y se establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, como comparecencias ante el Parlamento.

Se fija un *periodo transitorio* para la salida de los vicepresidentes y de los consejeros que ya hayan extinguido su mandato.

Reforma del mercado financiero

Una de las más esperadas por la opinión pública, recogiendo algunas de las inquietudes derivadas de la crisis financiera de 2008 se establecen una serie de medidas en consonancia con directrices del G20 o de reguladores supranacionales, como CESR.

Uno de los puntos más relevantes es la introducción de *normas sobre transparencia*. Así, se establece que las sociedades cotizadas incrementarán la transparencia en relación con la remuneración de sus consejeros y altos directivos, así como sobre sus políticas de retribuciones. Se modifica la Ley del *Mercado de Valores* para que las sociedades cotizadas pongan a disposición de los accionistas un informe sobre remuneraciones que será aprobado en la Junta General. También el Banco de España podrá exigir a las entidades de crédito políticas de

remuneración coherentes con una gestión del riesgo prudente y eficaz.

De manera concorde se modifica, por la disposición final quinta, la Ley 24/1988, de 28 de julio, de Mercado de Valores.

Se establece la información que sobre operaciones realizadas por los consejeros en modo dual de una sociedad anónima europea, se debe hacer en la memoria (artículo 35.1.)

Se regula el contenido del informe anual de gobierno corporativo de las sociedades cotizadas. Es un hecho relevante que debe ser comunicado a la CNMV, según dispone el artículo 61 bis.

El artículo 61 ter regula el informe anual sobre remuneraciones de los consejeros de las sociedades cotizadas, afectando también a las cajas de ahorros.

Se da nueva redacción al artículo 85.2 sobre las facultades de supervisión e inspección de la CNMV y se regula de forma más precisa y detallada todo lo relativo a infracciones y sanciones.

Se busca reforzar asimismo la protección de inversores y usuarios de servicios financieros. Como mecanismos de protección de los usuarios de servicios financieros, y con el fin de asegurar la práctica de un crédito responsable, las entidades de crédito deberán evaluar la solvencia del prestatario, a la vez que aumentar la información proporcionada sobre los productos financieros y bancarios que se le ofrecen. Es de destacar el artículo 29, que establece cómo las entidades facilitarán a los consumidores, de manera accesible, y, en especial, a través de la oportuna información precontractual, las explicaciones adecuadas para que puedan evaluar si todos los productos bancarios que les ofrecen, en particular los depósitos a plazo y los créditos o préstamos hipotecarios o personales, se ajustan a sus intereses, necesidades y a su situación financiera, haciendo especial referencia a las características esenciales de dichos productos y los efectos específicos que puedan tener sobre el consumidor, en especial las consecuencias en caso de impago.

Del mismo modo, se faculta al Ministro de Economía y Hacienda para que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, apruebe las normas necesarias para garantizar el adecuado nivel de protección de los usuarios de servicios financieros en sus relaciones con las entidades de crédito, incluyéndose, en todo caso, las medidas relacionadas con la transparencia de las condiciones finan-

cias de los préstamos y créditos hipotecarios y del crédito al consumo.

Se aprueban, por último, una serie de normas sobre la prestación a los consumidores de los restantes servicios bancarios distintos de los de inversión, en especial respecto a la contratación de depósitos y a las comunicaciones que permitan el seguimiento de las operaciones realizadas por dichos clientes.

La información precontractual que debe facilitarse a los consumidores antes de que formalicen sus relaciones contractuales con las entidades, incluyendo las que deben figurar en las páginas electrónicas de la entidad cuando se ofrezcan servicios por esa vía o por otras de comercialización a distancia, todo ello para asegurar que aquella refleje de forma explícita y con la necesaria claridad los elementos más relevantes de los productos contratados.

Otra reforma de calado es la que aborda los mercados de seguros y fondos de pensiones. La Ley pretende mejorar la tutela de los derechos de los asegurados y fomentar el desarrollo de la actividad económica en este sector mediante la transparencia en la mediación de seguros y reaseguros, simplificar y agilizar los trámites y aumentar la protección de los ahorradores y los tomadores de seguros. Afecta a los principales cuerpos normativos: Ley de Mediación de seguros y reaseguros privados, Ley de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones y Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Así, en el caso de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por RDL 1/2002 de 29 de noviembre:

- Se regula en el artículo 8.8 el rescate del Plan antes de su vencimiento, en caso de desempleo de larga duración o enfermedad grave.
- En el artículo 11 se establece que los Fondos de Pensiones se constituyen, previa autorización del MEH, por escritura pública, inscrita en el RM y en el Registro Administrativo.
- El plazo de otorgamiento de la escritura y para la inscripción es de tres meses desde la autorización. Una vez inscrito en el RM, el registrador lo comunica telemáticamente a la DG de Seguros y Fondos de Pensiones. Las modificaciones posteriores no requieren autorización previa, sólo comunicación. Una vez inscritos en el Registro Mercantil, se inscriben en el Registro Administrativo.

Es tremendamente importante este precepto, pues establece una única forma de presentación en el

Registro Mercantil, que es la telemática. Es decir, haga la presentación el notario o el interesado, la única forma de presentación es la telemática. No parece que sea admisible la presentación física, entre otras razones porque no va a existir escritura en papel, sino, por fin, copia electrónica.

Como vemos, con criterio de gran novedad se establece, con relación a los fondos de pensiones, la posibilidad de que el notario expida copia electrónica de la escritura, la cual será presentada telemáticamente al Registro Mercantil por la entidad gestora. Dicha posibilidad de copia electrónica también estaba establecida en relación con las sociedades normales, pero fue suprimida en el RDL 13/2010.

Se introduce un nuevo artículo, el 26 bis, sobre comercializadoras de planes de pensiones individuales.

También se reforman los artículos 35 y 36, sobre infracciones y sanciones administrativas.

Cientes de servicios financieros. Se desarrollan los mecanismos para su protección, permitiendo la actuación de los servicios de reclamaciones de los supervisores financieros mediante la modificación de la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Inversión colectiva

La disposición final séptima modifica la Ley 35/2003 de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva.

- Se modifica el artículo 25 relativo a la transformación de la IIC facilitando y simplificando el proceso.
- Se modifica la regulación de la fusión de fondos de inversión. No se exige escritura pública ni inscripción en el Registro Mercantil.
- Se modifican los artículos 69, 70, 77, 80 a 82, 88 y 93, sobre supervisión, facultades de la CNMV, responsabilidad e infracciones.

Capital riesgo

La disposición final octava modifica la Ley 25/2005, sobre sociedades de capital riesgo y sus gestoras.

Se trata de retoques en sus artículos 49 a 53 y 55 en materia de altos cargos de dirección, que asimila

a los administradores, de supervisión de la CNMV, infracciones y prescripción.

Intermediarios financieros

La Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros es modificada en la disposición final novena que da nueva redacción a los artículos 10 y 11 en materia de facultades del Banco de España sobre dichas entidades.

Disciplina de las entidades de crédito

Se reforma la Ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito. Es reseñable la reforma de su artículo 29, que permite la imposición de sanciones de hasta 1.000.000 de euros a las personas o entidades, sus administradores de hecho o de derecho y sus socios, que infrinjan lo dispuesto en el artículo 28 que regula la reserva de actividades de las entidades financieras.

También es interesante el nuevo apartado quáter del artículo 43 bis, que impone las comunicaciones telemáticas entre el Banco de España y las entidades financieras.

Sistema financiero

La disposición final undécima de la LES modifica la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Se da nueva redacción al artículo 30 relativo al Sistema de Reclamaciones ante el Banco de España, ante la CNMV, ante la DG de Seguros y de Fondos de pensiones.

Responsabilidad social de las empresas

En el capítulo VI se anuncia que el Gobierno pondrá a disposición de las empresas un conjunto de características e indicadores para su *autoevaluación* en materia de responsabilidad social, así como modelos o referencias de reporte.

Una *empresa responsable* debe perseguir estos **objetivos**: transparencia en la gestión, buen gobierno corporativo, compromiso con lo local y el medio-

ambiente, respeto a los derechos humanos, mejora de las relaciones laborales, promoción de la integración de la mujer, de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, de la igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y del consumo sostenible.

Se prevé un informe anual por parte de las *sociedades anónimas*, pero no parece obligatorio, aunque la redacción es confusa.

Cualquier empresa podrá solicitar voluntariamente ser reconocida como empresa socialmente responsable, de acuerdo con las condiciones que determine el Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial.

Impulso de la competitividad

El título segundo introduce una serie de novedades directamente vinculadas con el impulso de la competitividad del modelo económico español, *eliminando obstáculos administrativos y tributarios*, actuando específicamente sobre tres ejes:

- el desarrollo de la sociedad de la información,
- un nuevo marco de relación con el sistema de I+D+i y
- una importante reforma del sistema de formación profesional, que se lleva a cabo mediante esta Ley y una Ley Orgánica complementaria.

El capítulo primero recoge un conjunto de medidas que tratan de acabar con una serie de trabas a la competitividad de la economía española.

Así, en primer lugar, se establece la obligación, para el Gobierno y las Comunidades Autónomas, de impulsar reformas normativas para ampliar el ámbito de aplicación del *silencio administrativo positivo*, salvo razones imperiosas. El Gobierno presentará un Proyecto de Ley en tres meses. Las Comunidades Autónomas tienen un año.

Se añade el artículo 84 bis a la Ley de Bases de Régimen Local, para restringir la posibilidad de exigir licencias a aquellas actividades en las que concurren razones imperiosas de interés general, vinculadas con la protección de la salud o seguridad públicas, el medioambiente o el patrimonio histórico-artístico.

Por último, el título sexto recoge instrumentos destinados a la aplicación y evaluación de la Ley de Economía Sostenible:

- El Fondo de Economía Sostenible, como instrumento financiero, destinado a apoyar a los particulares en el desarrollo de los principios y objetivos contenidos en la Ley. Ya fue creado por acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de diciembre de 2009.
- Instrumentos de coordinación entre las Administraciones (General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), en el seguimiento y evaluación de la aplicación de la Ley.
- Mecanismos de participación de los interlocutores sociales en las tareas de evaluación y seguimiento.
- Informe del Gobierno, al menos cada dos años, sobre el desarrollo de la economía sostenible, que incorporará las recomendaciones de actuación para el período siguiente.

Otras modificaciones en el ámbito mercantil

Sociedades de capital

La disposición final vigésima quinta de la LES modifica el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

Se modifica el artículo 497, que pasa a establecer que las entidades que, de acuerdo con la normativa reguladora del mercado de valores, hayan de llevar los registros de los valores representados por medio de anotaciones en cuenta están obligadas a comunicar a la sociedad emisora, en cualquier momento que lo solicite y con independencia de que sus acciones tengan o no que ser nominativas por disposición legal, los datos necesarios para la identificación de los accionistas, incluidas las direcciones y medios de contacto de que dispongan, para permitir la comunicación con aquellos.

Aclara así el legislador la anterior redacción del artículo 497, en el sentido de que la comunicación a la sociedad emisora se producirá sean o no las acciones nominativas por disposición legal, y que dicha comunicación debe incluir las direcciones y medios de contacto.

Constitución de empresas

A este respecto, la disposición final vigésima sexta de la LES dispone que, en el plazo de doce meses

desde su entrada en vigor, se elaborará un estudio, para su elevación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, sobre las medidas de simplificación y agilización de creación de empresas. Dicho estudio incluirá las recomendaciones oportunas sobre las modificaciones normativas y organizativas necesarias para continuar avanzando en la simplificación, agilización y plena implantación de medios telemáticos en los trámites para la constitución de sociedades, así como en su extensión a otros supuestos de creación de empresas.

Se trata de una declaración de intenciones sobre la necesidad de efectuar un estudio de los resultados sobre simplificación en la creación de empresas que se contiene en la Ley, para poder continuar avanzando en dicho proceso, e incluso para su extensión a otros supuestos de creación de empresas. Es de suponer que esta disposición final vigésima sexta está pensando en las medidas que contenía la Ley sobre simplificación en la constitución de sociedades que, por el RDL 13/2010, quedaron desgajadas para su inmediata entrada en vigor. Aunque todavía es pronto para emitir una opinión fundamentada, no parece que las medidas del RDL 13/2010 vayan a tener una influencia decisiva en lo que pretendía el legislador, más por deficiencias de la propia Ley, que por la actuación de los operadores empresariales y jurídicos, que son los encargados de su puesta en marcha.

Contrato de distribución

Se anuncia una Ley reguladora de los contratos de distribución. Hasta ahora, el régimen jurídico del contrato de agencia se aplica a los contratos de distribución de vehículos automóviles e industriales. Mediante el contrato de distribución, una persona natural o jurídica, denominada distribuidor, se obliga frente a otra, el proveedor, de manera continuada o estable, y a cambio de una remuneración, a promover actos u operaciones de comercio de estos productos por cuenta y en nombre de su principal, como comerciante independiente, asumiendo el riesgo y ventura de tales operaciones.

Derecho comunitario

Por último y en la línea de recopilar disposiciones de lo más variado, la disposición adicional primera

recoge que, en el caso de responsabilidad por incumplimiento de la adaptación de nuestro cuerpo normativo a las disposiciones de Derecho comunitario, si el Reino de España es sancionado por ello, asumirán la responsabilidad las Administraciones Públicas u otras entidades integrantes del sector público que hubiesen incumplido. Habrá que ver cómo se hace la atribución de responsabilidades entre las distintas Administraciones Públicas.

Conclusiones

Como anticipábamos en la introducción, esta Ley acaba pareciéndose a las antiguas Leyes de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado en cuanto a su profusión normativa y falta de estructura interna.

A la hora de hacer balance, desde un punto de vista negativo, podemos señalar cómo esta Ley se olvida clamorosamente de un sector que sigue teniendo cierto peso en la economía española, como es el primario. También se han destacado incoherencias, como el hecho de que se habla de sostenibilidad del medio ambiente y suprime o simplifica las licencias municipales y las declaraciones de impacto ambiental a las industrias contaminantes.

Ha sido también objeto de crítica el plazo de su entrada en vigor, el domingo 6 de marzo de 2011, al día siguiente de su publicación en el *BOE*, es decir, que el legislador, que ha tardado año y medio en producirla, concede menos de 24 horas para conocer las doscientas tres páginas del *BOE*.

Sin embargo, y como hemos visto a lo largo de la exposición, se introducen reformas de calado, como es el caso de las obligaciones de transparencia o de información a los inversores, y aun a la espera de su desarrollo ulterior deben ser acogidos favorablemente.

Finalmente, en la profusión de medidas incluidas, también es positivo el anuncio de una ley reguladora del contrato de distribución o la introducción de la atribución de responsabilidades entre las distintas Administraciones Públicas por el retraso en la implementación de la normativa comunitaria.

JOSEFINA GARCÍA PEDROVIEJO*

* Abogada del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).