

**RICARDO RIVERO ORTEGA**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Rector de la Universidad de Salamanca  
Universidad de Salamanca (ricriv@usal.es)

# **DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO**

Novena edición

**Marcial Pons**

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2021

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN DE LA NOVENA EDICIÓN .....	9
ABREVIATURAS.....	11

## TEMA I EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO...	13
1. Derecho y Economía .....	13
2. Derecho público económico .....	15
3. Administración económica y Derecho administrativo económico.	16
4. Intervención administrativa en la Economía .....	19
5. Regulación económica y social.....	20
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATI- VA ECONÓMICA EN ESPAÑA .....	24
6. Hasta el siglo XX .....	24
7. A lo largo del siglo XX.....	27
8. Comienzos del siglo XXI .....	29
III. REFORMAS ESTRUCTURALES .....	33
9. Privatización.....	33
10. Liberalización .....	35
11. Desregulación .....	36
12. Modernización y reforma administrativa .....	37
13. Medidas anticrisis y para la estabilidad presupuestaria.....	39
14. Realización del mercado interior europeo.....	40
IV. GLOBALIZACIÓN, INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS, INNOVA- CIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO .....	42
15. Globalización y Derecho administrativo.....	42

	Pág.
16. Instituciones administrativas y desarrollo económico .....	44
17. Innovación e intervención administrativa económica .....	48
<b>TEMA II</b>	
<b>LA ORDENACIÓN PÚBLICA DE LA ECONOMÍA:</b>	
<b>SISTEMA DE FUENTES</b>	
I. EL RIESGO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA .....	51
18. Motorización legislativa .....	51
19. Localización de la norma aplicable .....	52
20. Retroactividad, derechos adquiridos y confianza legítima .....	53
II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA .....	54
21. El constitucionalismo económico .....	54
22. La Constitución económica española .....	55
23. Interpretación constitucional económica .....	56
24. ¿Constitución económica europea? .....	59
III. LA LEY .....	60
25. Concepto de Ley .....	60
26. Leyes singulares, medida y de caso único .....	61
27. Leyes orgánicas .....	62
28. Leyes básicas .....	63
29. Leyes autonómicas .....	64
30. La reserva de Ley y las deslegalizaciones de la Economía .....	65
IV. NORMAS CON RANGO DE LEY DEL GOBIERNO .....	66
31. Decreto-ley .....	66
32. Decretos legislativos .....	70
V. EL REGLAMENTO .....	71
33. Concepto y fundamento de la potestad reglamentaria .....	71
34. Clases .....	71
35. Límites de la potestad reglamentaria .....	72
36. Trascendencia económica .....	73
37. Autorregulación y normas técnicas privadas .....	74
VI. DERECHO EUROPEO .....	75
38. Integración europea y Derecho administrativo .....	75
39. Directivas y reglamentos .....	76
40. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia .....	77
VII. OTRAS FUENTES .....	77
41. Principios generales del Derecho .....	77
42. Jurisprudencia .....	78
43. Precedente administrativo .....	79

**TEMA III  
DESCENTRALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA**

I.	DESCENTRALIZACIÓN Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD .....	81
	44. Descentralización .....	81
	45. Modelo administrativo descentralizado.....	83
	46. Principio de subsidiariedad .....	84
II.	AUTONOMÍA POLÍTICA Y UNIDAD DE MERCADO .....	85
	47. Autonomía política y unidad económica .....	85
	48. El reparto de competencias económicas en la Constitución .....	86
	49. Estatutos de Autonomía y política económica autonómica .....	88
	50. El principio de unidad de mercado y su realización efectiva .....	89
III.	PAPEL ECONÓMICO DE LOS ENTES LOCALES.....	91
	51. Autonomía local e intervención económica.....	91
	52. Competencias económicas de los entes locales .....	93
	53. Servicios públicos locales .....	94
	54. Otras formas de intervención económica local .....	95
IV.	ENTES INSTRUMENTALES .....	96
	55. Razón de ser, tipología y tareas de la Administración instru- mental .....	96
	56. Agencias .....	99
V.	ENTES REGULADORES.....	100
	57. Administraciones independientes y entes reguladores .....	100
	58. Principales funciones de los entes reguladores .....	102
	59. Control de sus decisiones y riesgo de politización .....	102

**TEMA IV  
PRINCIPIO DE LEGALIDAD, POTESTADES  
DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA Y EXPRESIONES  
DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA**

I.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA.....	105
	60. Fundamento e interpretaciones.....	105
	61. Discrecionalidad, cláusulas generales y conceptos indeterminados .....	106
II.	POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y PRIVILEGIO DE AUTOTUTELA .....	109
	62. Poder administrativo y potestades administrativas .....	109
	63. Privilegio de autotutela .....	110
III.	EL ACTO ADMINISTRATIVO .....	112
	64. Concepto, elementos y clases.....	112
	65. Régimen jurídico .....	113
IV.	OTRAS MANIFESTACIONES DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA.	114
	66. Silencio administrativo e inactividad.....	114

	Pág.
67. La actividad convencional .....	116
68. Vías de hecho y coacción directa .....	118

#### TEMA V

### **ESTADO DE DERECHO: DERECHOS Y GARANTÍAS FRENTE A LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA**

I. ESTADO DE DERECHO E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA .....	119
69. Estado de Derecho .....	119
70. Previsibilidad de las intervenciones y seguridad jurídica .....	120
71. Controles de la Administración .....	121
72. El riesgo de la corrupción.....	122
73. Derechos y libertades económicas .....	123
II. DERECHO DE PROPIEDAD.....	124
74. Historia .....	124
75. Reconocimiento constitucional.....	125
76. Régimen administrativo y limitaciones a la propiedad .....	128
77. Expropiación forzosa .....	129
III. LIBERTAD DE EMPRESA.....	131
78. Reconocimiento constitucional.....	131
79. Régimen administrativo y limitaciones a la libertad de empresa...	133
80. Nacionalizaciones y reservas.....	133
81. Intervenciones de empresas.....	135
IV. GARANTÍAS DEFENSIVAS DE LOS DERECHOS.....	135
82. El procedimiento administrativo .....	135
83. Recursos administrativos y vías alternativas.....	137
84. El contencioso-administrativo.....	139
85. Responsabilidad patrimonial.....	141

#### TEMA VI

### **ESTADO SOCIAL: DERECHOS QUE DEMANDAN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA**

I. ESTADO SOCIAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO .....	143
86. Origen, desarrollo y crisis del Estado Social .....	143
87. Estado Social y Administración pública .....	145
88. Derecho administrativo y derechos sociales.....	146
II. DERECHO A LA IGUALDAD .....	147
89. Interpretación constitucional .....	147
90. Consecuencias normativas.....	147
91. Consecuencias administrativas .....	148
III. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES .....	150

	Pág.
92. Mandato constitucional .....	150
93. Marco normativo.....	150
94. Instituciones administrativas de defensa del consumidor.....	151
IV. PROTECCIÓN DEL AMBIENTE .....	152
95. Mandato constitucional .....	152
96. Marco normativo.....	153
97. Instituciones administrativas de defensa del ambiente.....	154

**TEMA VII  
FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA  
ECONÓMICA (I): POLICÍA, LIMITACIÓN O CONTROL**

I. CONCEPTO DE POLICÍA, LIMITACIÓN O CONTROL .....	157
98. Origen y significado del término de policía .....	157
99. La actividad de limitación o control y el orden público económico.....	158
II. POTESTAD SANCIONADORA .....	159
100. Fundamento constitucional.....	159
101. Principios de la potestad sancionadora .....	159
102. Principios del procedimiento sancionador .....	160
III. POTESTAD INSPECTORA .....	161
103. Importancia y sentido .....	161
104. Principios de la potestad inspectora .....	161
105. Principios del procedimiento inspector .....	162
IV. OTRAS TÉCNICAS POLICIALES .....	163
106. La autorización.....	163
107. La obligación de comunicar actividades y los registros.....	165
V. LA PROHIBICIÓN .....	166
108. Prohibición e intervención administrativa .....	166

**TEMA VIII  
FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA  
ECONÓMICA (II): FOMENTO, INCENTIVO O ESTÍMULO**

I. CONCEPTO DE FOMENTO.....	167
109. Origen histórico del fomento.....	167
110. La actividad administrativa de dispensación de ayudas.....	168
II. HERRAMIENTAS DEL FOMENTO.....	168
111. Honoríficas, jurídicas y económicas .....	168
112. Las subvenciones: concepto y régimen jurídico .....	169
III. LAS OBRAS PÚBLICAS.....	171
113. Concepto de obra pública .....	171
114. Régimen de las obras públicas .....	172

	Pág.
IV. LOS ENCARGOS PÚBLICOS.....	172
115. Incidencia económica .....	172
116. Régimen jurídico.....	173
V. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA .....	174
117. Concepto .....	174
118. Principales aplicaciones administrativas.....	175
<b>TEMA IX</b>	
<b>FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA</b>	
<b>ECONÓMICA (III): PRESTACIÓN O SERVICIO PÚBLICO</b>	
I. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO .....	177
119. Origen del servicio público .....	177
120. Servicio público, servicios de interés económico general, servicio universal.....	178
II. PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO.....	180
121. Igualdad, continuidad, regularidad y progreso .....	180
III. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO .....	180
122. Gestión directa .....	180
123. Gestión indirecta: modalidades.....	181
124. La concesión.....	181
IV. LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	182
125. Derechos de los usuarios .....	182
<b>TEMA X</b>	
<b>LA INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA</b>	
I. INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA .....	183
126. Primeras manifestaciones.....	183
127. Presupuestos constitucionales.....	184
II. EMPRESAS PÚBLICAS.....	184
128. Concepto de empresa pública.....	184
129. El estatuto jurídico de las empresas públicas.....	185
III. PRINCIPIO DE PARIDAD DE TRATO .....	185
130. Significado .....	185
131. Prohibiciones de trato de favor y excepciones .....	186
<b>EPÍLOGO: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA Y «OPCIÓN INSTITUCIONAL» .....</b>	<b>187</b>

## PRESENTACIÓN DE LA NOVENA EDICIÓN

*La realidad supera a la ficción.* Esta frase de Oscar Wilde complementa la de Mark Twain, *la verdad es más extraña que la ficción.* Nadie hubiera imaginado las experiencias vividas por la humanidad a lo largo del año 2020, desde la declaración de la pandemia de covid-19 y durante casi todo 2021, mientras avanzaban los procesos de vacunación.

Este momento extremo ha producido gravísimas consecuencias humanas (muertes, colapso sanitario, secuelas para millones de personas), así como repercusiones económicas derivadas de la misma situación y las medidas para frenar los contagios. Los confinamientos, cierres de negocios y suspensión de actividades produjeron una caída del PIB mundial sin precedentes históricos, ni en contextos de guerra.

La respuesta de los organismos financieros internacionales y los países ha sido tan excepcional como la situación requería. Una inyección de liquidez constante, la salvaguarda de los puestos de trabajo, ayudas a empresas, moratorias de pago de préstamos e incentivos fiscales de todo tipo se han desplegado para evitar la cascada de quiebras que hubiera devastado el sistema económico sin paliativos.

El papel del Estado ha vuelto a ponerse de manifiesto. La liberalización es una buena idea, pero cuando se hace imprescindible intervenir, solo puede hacerlo quien cuenta con todas las capacidades directivas, las potestades para ordenar y la oportunidad real de la política monetaria, los tipos de interés y la regulación. Bien ejercidas, estas competencias podrían impulsar la recuperación económica.

La Unión Europea ejemplifica esta reacción, traducida en su Instrumento de recuperación y resiliencia, aprobado por los países que han presentado sus propios planes, basados en los objetivos estratégicos de la modernización, la sostenibilidad y la digitalización. España tiene su plan, salido del Consejo de Ministros en el mes de mayo de 2021 y validado por la Comisión. Antes se había publicado el Real Decreto-Ley de modernización de la Administración pública. Los contenidos de esta norma y las autonómicas



subsiguientes afectan a la mayoría de las instituciones del Derecho administrativo: organización, procedimiento, control, contratos públicos, convenios, o empleo público.

Otras novedades relevantes incorporadas a la obra merecen ser destacadas: Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; los múltiples decretos-leyes de medidas sociales o con incidencia sobre sectores económicos; o las polémicas sobre la gestión de los remanentes de las entidades locales.

En fin, la intervención administrativa económica se ve cada vez más condicionada por el empleo de técnicas informatizadas, que sirven para tomar decisiones en el ámbito tributario, de contabilidad y lucha contra la corrupción. El sistema financiero se está transformando en clave digital (Ley 7/2000, de 13 de noviembre) y pronto veremos las monedas oficiales también en este formato. Así, toda la economía experimentará un cambio sistémico que la pandemia solo ha acelerado.

«Ojalá vivas tiempos interesantes», dicen que reza una maldición china. No hay descanso en el estudio de la intervención administrativa económica, pues bebe de la fuente de la realidad, mucho más poderosa y sugerente que cualquier fantasía.

Esta nueva y ya novena edición no hubiera visto la luz sin el amor de mi madre, mi esposa y mi hija, las tres mujeres de mi vida.

En la Universidad de Salamanca, junio de 2021.

Ricardo RIVERO ORTEGA  
Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad de Salamanca

## TEMA I

# EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO: 1. Derecho y Economía. 2. Derecho público económico. 3. Administración económica y Derecho administrativo económico. 4. Intervención administrativa en la Economía. 5. Regulación económica y social.—II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA EN ESPAÑA: 6. Hasta el siglo xx. 7. A lo largo del siglo xx. 8. Comienzos del siglo xxi.—III. REFORMAS ESTRUCTURALES: 9. Privatización. 10. Liberalización. 11. Desregulación. 12. Modernización y reforma administrativa. 13. Medidas anticrisis y para la estabilidad presupuestaria. 14. Realización del mercado interior europeo.—IV. GLOBALIZACIÓN, INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS, INNOVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO: 15. Globalización y Derecho administrativo. 16. Instituciones administrativas y desarrollo económico. 17. Innovación e intervención administrativa económica.

## I. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

### 1. Derecho y Economía

Si la Economía puede definirse como la ciencia de las elecciones humanas (en la distribución de recursos escasos o en la selección de fines alternativos), el Derecho ha de considerarse la principal herramienta orientadora de las distintas opciones a disposición de los agentes económicos, pudiendo desde proscribir las, o sujetarlas a infranqueables límites, hasta incentivarlas y ampararlas con su cobertura formal protectora. Bien sea con alternativas de restricción o de estímulo, apenas puede señalarse una decisión económica no mediatizada por múltiples normas jurídicas, tanto si nos fijamos en las operaciones de los sujetos privados (consumidores y empresas), como si analizamos las intervenciones del poder público, en sus proyecciones legislativas y ejecutivas, principalmente.

Existen manifestaciones de la actividad económica privada menos determinadas por el Derecho, pero sólo fuera de sus límites, como sucede con las empresas prohibidas (aunque no por ello del todo eliminadas de la realidad)

o con aquellas huérfanas de una regulación precisa. Claro ejemplo de las primeras (comportamientos contra las leyes) es el tráfico de estupefacientes, y de las segundas (en los extremos de la ley) la prostitución. La economía sumergida representaría también una manifestación de conducta al margen de la ley, deliberadamente apartada del respeto de las normas, para evitar sus repercusiones traducidas en costes (fiscales, derechos laborales) o en controles administrativos dirigidos a proteger intereses públicos de todo tipo (sanidad, seguridad).

Dejando a un lado estos supuestos patológicos de vulneración —analizando la mayoría de las decisiones económicas de los sujetos privados— nos encontramos con el condicionamiento general de los oferentes y los demandantes. Las empresas, sujetas a reglas sobre todo el proceso de producción, distribución y comercialización de sus mercancías, desde las normas técnicas de fabricación, empaquetado y etiquetado de los productos, hasta las aplicables a su transporte o la publicidad a la hora de venderlos. Y los consumidores, afectados por limitaciones en cuanto a la oferta o la información disponible, dependiendo sus elecciones del número de productos y de servicios ofertados (en algunos casos en régimen de monopolio u oligopolio), de los precios (a veces intervenidos), y de las garantías de calidad y seguridad recibidas.

Las intervenciones económicas del poder público también se ven condicionadas por reglas competenciales, procedimentales y sustantivas (de protección de los derechos de las personas). En las normas encontramos la contestación a las preguntas de *quién* debe tomar determinada decisión (las Cortes, el Gobierno, una Comunidad Autónoma, un Ayuntamiento, un Juez o Tribunal), *cómo* debe tomarse (el procedimiento a seguir hasta un pronunciamiento concreto), y dentro de *qué límites* de necesario cumplimiento deben adoptarse las respuestas a cada situación económica. Así, podemos decir que prácticamente cada acto del Estado con repercusiones económicas se encuentra intensamente justificado, esto es, subordinado al respeto de un gran número de previsiones constitucionales, docenas de leyes y cientos de reglamentos.

Tal multitud de normas, y muchos principios también a respetar, nos demuestran el interés y la importancia del Derecho para la Economía. Las instituciones políticas y jurídicas son condiciones previas del sistema económico, dependiente de ellas. Todas las operaciones empresariales de cierta envergadura requieren un detenido análisis del contexto jurídico para su adopción, y ni la ejecución de la política económica ni las concretas intervenciones administrativas pueden llevarse a cabo prescindiendo del marco constitucional y de la distribución de poderes y funciones entre las distintas autoridades políticas y administrativas: Cortes Generales, Gobierno, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Consejo, Comisión o Banco Central Europeo.

En todos estos centros de decisión (como en las empresas) colaboran activamente economistas y juristas, manejando a la hora de adoptar sus políticas argumentos jurídicos y económicos. No es extraño por ello que se emplee el análisis económico del Derecho como uno de los métodos de aproximación a las instituciones jurídicas. La perspectiva económica, desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos, puede enriquecer las decisiones jurídicas, tanto de contenido regulador como de aplicación de las

normas; por eso los juristas deben tener muy en cuenta la Economía. Y los economistas también deben estudiar Derecho, por sus repercusiones sobre el sistema económico.

**BIBLIOGRAFÍA:** ARIÑO ORTIZ/LÓPEZ DE CASTRO, «Economía y Derecho», en *Principios de Derecho público económico*, 3.ª ed., Comares, Granada, 2004. CORCUERA ATIENZA/GARCÍA HERRERA (eds.), *Derecho y Economía en el Estado Social*, Tecnos, Madrid, 1988. COOTER/ULMAN, *Derecho y Economía*, FCE, México, 1977. DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», en *Revista de Administración Pública*, núm. 195, 2014. HAYEK, *Fundamentos de la libertad*, UE, Madrid, 1998. MERCURO, *Derecho y Economía*, IEF, Madrid, 1991. PASTOR, *Sistema jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1989. POSNER, Richard, *El análisis económico del Derecho*, FCE, 2013. REICH, *Mercado y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1985 (con Prólogo de Eduardo GALÁN CORONA). RUIZ OJEDA, Alberto, *Fundamentos de regulación y competencia (el diálogo entre derecho y economía para el análisis de las políticas públicas)*, Iustel, Madrid, 2013.

## 2. Derecho público económico

El Derecho económico es una materia interdisciplinar, dedicada al análisis de cuestiones como la regulación de mercados, el régimen de la competencia o los derechos de los consumidores. Abarca sectores del ordenamiento jurídico no integrados exclusivamente ni en el Derecho público ni en el Derecho privado (el Derecho del mercado de valores, por ejemplo), y que por tanto han de ser estudiados desde ambos puntos de vista, necesariamente complementarios. Pero esta amplitud del Derecho económico no obsta la segregación de un Derecho público de la Economía, compuesto sobre todo por Derecho constitucional y administrativo, diferenciable del Derecho privado (mercantil o civil) porque centra menos su atención en la voluntad de los particulares (contratos, sociedades mercantiles, etc.) y más en las intervenciones y regulaciones del poder público.

Claro que las intervenciones de carácter fiscal son el objeto de estudio del Derecho financiero y tributario, disciplina suficientemente autónoma, aunque con profundas implicaciones de Derecho administrativo. Y otras materias jurídicas de Derecho público, como el Derecho penal o el procesal, también nos muestran destacadas vertientes económicas. Pero el grueso de las regulaciones e intervenciones económicas del poder público se encuentran previstas y ordenadas en leyes administrativas, con la previa cobertura constitucional, de manera que el Derecho público económico será, sobre todo, Derecho público común, esto es, Derecho administrativo.

La sustantividad del Derecho público económico, con mayor protagonismo del Derecho administrativo económico, se pone de manifiesto al aproximarse a la literatura extranjera sobre la cuestión. Han sido los administrativistas, en los países europeos con una tradición jurídica más próxima a la nuestra (Alemania, Francia, Italia), quienes se han ocupado de sistematizar esta ciencia. En Alemania, desde HUBER (*Wirtschaftsverwaltungsrecht*); en Francia, LAUBADERE y DEVOLVÉ (*Droit Public Economique*); y en Italia, con GIANNINI o GUARINO (*Diritto pubblico dell'economia*). Y hasta hoy encontramos manuales y tratados sobre esta materia en los tres países citados.

En Estados Unidos son los estudios sobre regulación los que analizan la mayoría de las cuestiones que se encuadran en el Derecho público económico europeo. Si nos acercamos a los trabajos de BREYER, SUNSTEIN o SIDAK, por ejemplo, encontraremos allí muchos debates acerca del alcance de la intervención pública, sus principios inspiradores o las relaciones entre el poder administrativo y las empresas. Los mismos temas que interesan a los investigadores de la Administración económica y el Derecho administrativo económico.

**BIBLIOGRAFÍA:** ARIÑO ORTIZ/DE LA CUÉTARA/LÓPEZ DE CASTRO, *Principios de Derecho público económico*, Comares, Granada, 2004. COSCULLUELA MONTANER/LÓPEZ BENÍTEZ, *Derecho público económico*, Iustel, Madrid, 2011. COSCULLUELA MONTANER, «Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de Derecho Comunitario europeo y los principios generales del Derecho público económico», en *Estudios de Derecho Público Económico, Libro Homenaje al Prof. Dr. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003. DE LA CRUZ FERRER, *Apuntes de Derecho público económico. La intervención pública en la Economía y en la Empresa*, 1992. MARTÍN MATEO, *El marco público de la economía de mercado*, 2.<sup>a</sup> ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2003. MARTÍN MATEO, *Derecho público de la economía*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1985. ROJO, «El Derecho económico como categoría sistemática», *RGLJ*, t. LXXX, 1980. TINDEMANN, «El concepto de Derecho económico, de Derecho penal económico y de delito económico», *Cuadernos de Política Criminal*, núm. 28, 1986.

### 3. Administración económica y Derecho administrativo económico

La Administración económica está compuesta por múltiples organizaciones públicas que tienen y ejercen competencias de este orden. Hablamos de ella en singular sólo para facilitar la comprensión de lo que realmente es un complejo integrado por la Administración estatal, la autonómica, los distintos entes locales (municipios, diputaciones provinciales, mancomunidades, consorcios) y los entes instrumentales dependientes de cada una de estos niveles (agencias, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, sociedades públicas, fundaciones etc.). Todo un aparato institucional que debe amoldarse a las necesidades de la estructura económica, mediante la flexibilidad y la eficacia (compatibles con la legalidad), para evitar entorpecer su buen funcionamiento.

Así, suele acudir a fórmulas personificadas en su organización por las ventajas que presentan desde el punto de vista de su autonomía y mayor maniobrabilidad. Es frecuente que múltiples competencias económicas se atribuyan a entes dotados de personalidad jurídica propia, no integrados en la clásica estructura administrativa jerarquizada, y a veces incluso titulares de un estatuto de independencia, como en el caso del Banco de España, paradigma de organismo con funciones administrativas (vigilancia y supervisión de las entidades de crédito, potestad reglamentaria) separado de la Administración del Ministerio de Economía.

El recurso a las modalidades de actuación jurídico-privadas es también muy habitual. La utilización, alternativa o simultánea, de Derecho público y Derecho privado, es otra de las características de la Administración eco-

nómica. ADIF y la Agencia de Innovación, Financiación e Internacionalización Empresarial de Castilla y León son dos buenos ejemplos de esta utilización combinada del Derecho público y el Derecho privado: el primero, para ejercitar las potestades administrativas, que necesariamente se sujetan a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo; el segundo, para sus actividades de gestión, que sin embargo también deberían realizarse respetando principios jurídicos públicos y normas administrativas en lo relativo a la adjudicación de contratos, selección de personal o gestión de subvenciones (controles y garantías que impidan abusos y malversaciones).

Las formas privadas facilitan la colaboración público-privado, imprescindible para llevar a cabo numerosos proyectos económicos. Por ello la cooperación entre agentes privados y poder público, tan necesaria en toda política económica que respete la libertad, se refleja también en la tercera característica de la Administración económica, que es la sustitución de las decisiones unilaterales por fórmulas convencionales de intervención administrativa, lo que se conoce bajo la denominación de Administración concertada. Muchos de los objetivos que persigue la Administración económica serían imposibles de alcanzar sólo con el acto, sin llegar a acuerdos, formalizados o informales, entre los sujetos privados y públicos que actúan en los sectores sobre los que se interviene.

Esto es lo que se refiere al concepto y principales características de la Administración económica. El Derecho administrativo económico sirve, por un lado, para facilitar las intervenciones del poder público en la Economía, ofreciendo las herramientas que permiten condicionar el comportamiento de los operadores económicos, poderes exorbitantes en manos de la Administración que no deben pasar desapercibidos a la hora de analizar el funcionamiento del mercado (potestades administrativas como la reglamentaria, la sancionadora, la autorizante o la supervisora). Por otro lado, el Derecho administrativo establece toda una serie de garantías que deben servir para evitar los excesos de la Administración, sus intervenciones desproporcionadas (injustificadas) y las desviaciones de poder y arbitrariedades que pueden darse como consecuencia de las conexiones entre la autoridad política y el interés económico, que traen el riesgo de la corrupción.

El Derecho administrativo económico responde a toda una serie de principios básicos que forman parte de la teoría general del Derecho administrativo. Ahora bien, la mayor o menor plasmación positiva de estos principios se halla sobre todo en los ordenamientos sectoriales, compuestos por leyes y reglamentos que regulan sectores de la economía configurando un estatuto peculiar de las empresas operadoras e incluyendo garantías de defensa de los intereses de los destinatarios de sus bienes y servicios. La regulación de materias como la banca, el mercado de valores, el juego, la televisión privada, el transporte, el gas, la industria, el seguro privado, la agricultura o las telecomunicaciones es el objeto de esta disciplina.

Y es que, aunque las principales leyes administrativas (LPACAP: Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LJCA: Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LCSP: Ley de Contratos del Sector Público) también son de aplicación a muchos problemas que se plantean en el ámbito de la intervención económica, existe un Dere-

cho administrativo de la agricultura, la energía o el transporte, por mencionar tan sólo tres sectores en los que se mueve un volumen considerable de recursos. Cada uno de estos grupos normativos está compuesto de leyes (normalmente una Ley que funciona como cabecera del grupo) y múltiples reglamentos que desarrollan o complementan lo establecido en las leyes, amén de otras normas de diversa naturaleza: decretos legislativos, normas de Derecho europeo (directivas o reglamentos), decretos-leyes, etc.

La importancia del Derecho administrativo para la Economía queda de manifiesto si tenemos en cuenta la naturaleza de los conflictos que pretende resolver esta disciplina jurídica. Algunos ejemplos pueden servir para percatarnos de los intereses en juego: la paralización de un Plan General de Ordenación Urbana como consecuencia de un contencioso interadministrativo (Comunidad Autónoma *versus* Ayuntamiento) puede tener efectos perniciosos sobre todo el desarrollo económico de un municipio, en la medida en que afecta al sector de la construcción y, por derivación, a toda la vida de la ciudad; la impugnación de una decisión de la trascendencia que tiene la adjudicación de los canales de televisión privada tiene igualmente unas connotaciones económicas evidentes; un recurso contencioso-administrativo frente a las licencias que permiten la realización de un proyecto de estación de esquí o de cualquier otra infraestructura puede poner en tela de juicio, por consideraciones ambientales, el principal factor de dinamización de un municipio y de una comarca entera, enfrentándolo a la protección de los espacios naturales de la zona.

Es en el contencioso-administrativo donde afloran los intereses políticos, sociales y económicos que se ventilan en la interpretación y aplicación de las normas jurídico-administrativas. El Derecho administrativo no es sólo el Derecho interno de la Administración (organización, procedimiento), sino que también regula las relaciones de este poder público con los sujetos privados, evitando las arbitrariedades. Pero que exista una posibilidad del abuso no supone dejar de considerar que la intervención pública es imprescindible, y un breve repaso histórico nos demostrará que además es una constante a lo largo del tiempo.

**BIBLIOGRAFÍA:** BALLBÉ, «La proyección del Derecho en la Administración económica», *DA*, 46, 1991. DE AHUMADA RAMOS, *Materiales para el estudio del Derecho administrativo económico*, Dykinson, 2001. DE LA CUÉTARA/MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ/VILLAR ROJAS, *Derecho administrativo y regulación económica*, La Ley, Madrid, 2011. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Administración imperativa y Administración concertada en la vida económica», en *El nuevo Derecho de la empresa*, Madrid, 1989. GARCÍA TREVIJANO, «Aspectos de la Administración económica», *RAP*, núm. 12, 1953. LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Derecho administrativo económico*, Madrid, 2016. MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, *Derecho Administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1988. MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, «Las nuevas perspectivas de la Administración económica», *RAP*, núm. 116, 1988. MEILÁN GIL, «El estudio de la Administración económica», *RAP*, núm. 50, 1966. MANZANEDO/HERNANDO/GÓMEZ REINO, *Curso de Derecho administrativo económico*, IEAL, Madrid, 1970. MARTÍN MATEO/SOSA WAGNER, *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1974. RIVERO ORTEGA, *Administraciones públicas y Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid, 1998. STOBBER, *Derecho administrativo económico*, MAP, Madrid, 1992 (traducción de Santiago GONZÁLEZ-VARAS).

#### 4. Intervención administrativa en la Economía

El concepto de intervención es muy amplio, ya que engloba distintas formas de incidencia del Estado sobre la Economía. En cada momento histórico suele asociarse a la técnica más característica de ejercicio del poder público en el campo económico: dirigismo, planificación, servicio público, empresa pública, supervisión o regulación. Técnicas dispares, por su distinta intensidad y por los diferentes efectos que producen en el sistema económico, dejando un mayor o menor margen de libertad al sector privado. Actualmente, la regulación quizás sea la manifestación más significativa del intervencionismo, cada vez más preocupado de no entorpecer la libre iniciativa privada, sin descuidar los intereses públicos. Pero otras modalidades de intervención siguen estando muy presentes, como veremos al recordar las medidas contra la crisis económica.

Parto de una definición amplia de intervención, como acción y efecto de intervenir, teniendo en cuenta que intervenir, según el diccionario de la Real Academia Española, significa entre otras cosas: tomar parte en un asunto; interponer uno su autoridad; dirigir, limitar o suspender una autoridad el libre ejercicio de actividades o funciones; o vigilar una autoridad una comunicación privada. En los últimos temas de este libro estudiaremos las distintas formas de intervención administrativa económica, incluidas algunas en cuya definición también se utiliza este vocablo, si bien con un significado más restringido (intervención de empresas, intervención directa mediante la creación de empresas públicas). Pero ello no nos debe confundir, pues no son más que manifestaciones de la tendencia a identificar el poliédrico fenómeno del intervencionismo con alguna de sus caras. Intervención administrativa es cualquier forma de injerencia de la Administración en la actividad de los particulares.

Históricamente, la primera forma de intervención pública ha sido la limitadora, pues el origen mismo del poder (según la literatura política y sociológica clásica) estaría asociado a la vigilancia y la prevención de daños. Ahora bien, el intervencionismo se multiplica exponencialmente en el siglo pasado, sobre todo a partir de las guerras mundiales, y adopta formas relativamente nuevas, como la empresa pública y la planificación. Antes de mediados del xx ya se habían ensayado estas herramientas, pero su mayor protagonismo tendrá lugar entre los años cuarenta y ochenta, hasta que comienzan a producirse reformas con el objetivo de reducir la presencia (y la estrategia) económica del Estado.

Aun así, empresa pública y planificación son técnicas que siguen utilizándose en sectores concretos, y no parece que vayan a desaparecer de nuestro instrumental administrativo (a pesar de que los libros hablan cada vez menos de ellas). La planificación tiene una presencia predominante en terrenos como el urbanismo y la ordenación del territorio. Y la empresa pública sigue utilizándose como instrumento para la realización de muchas actividades claves para el desarrollo, tanto en el nivel local (prestación de servicios), como en el autonómico (tareas de fomento).

Incluso las nacionalizaciones, en las antípodas de la consideración meramente reguladora del poder público, han recuperado presencia en los úl-



timos años, aunque no en nuestro país. Primero algunos gobiernos latinoamericanos (Bolivia, Venezuela), y luego en la cuna misma del liberalismo (Inglaterra) se han publicado empresas y sectores productivos por razones estratégicas o de nacionalismo económico, demostrando que la realidad de la intervención pública es más compleja y no se deja reducir a simples construcciones ideológicas.

También el servicio público ha presidido el intervencionismo económico durante la segunda mitad del siglo xx. Y sigue siendo uno de los tópicos por excelencia de la Administración en la Economía, a pesar de haberse proclamado en distintos foros su defunción. Lejos de ser cierta, al menos del todo, si nos fijamos en el régimen que sigue marcando la realización de prestaciones tan variadas como el transporte regular de viajeros en autobús, el abastecimiento domiciliario de agua potable o la recogida de residuos. Servicios tan esenciales para nuestras sociedades que, por distintas razones, no pueden dejarse por completo al mercado.

**BIBLIOGRAFÍA:** BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Tecnos, Madrid, 1966. CASSAGNE, *La intervención administrativa*, Buenos Aires, 1994. CARRO, José Luis, «Aproximación jurídica al concepto de intervencionismo económico», *REDA*, núm. 3, 1974. FERNÁNDEZ FARRERES (dir.), *La intervención administrativa en la economía*, CGPJ, Madrid, 1996. GIMENO FELIU, «Fundamentos de la ordenación jurídica de la economía y escenarios del intervencionismo administrativo», en BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte especial*, Civitas, Madrid, 1998. MUÑOZ MACHADO, *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998. MUÑOZ MACHADO/ESTEVE PARDO, *Derecho de la Regulación económica. I. Fundamentos e Instituciones de la Regulación*, Iustel, Madrid, 2009. VICIANO PASTOR, *Libre competencia e intervención pública en la economía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995. VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, IEP, Madrid, 1964.

## 5. Regulación económica y social

En el afán de corregir los fallos de la intervención pública, sin embargo, el neoliberalismo aboga por una restricción del empleo del término, usualmente asociado a un protagonismo excesivo del sector público en la Economía. Así, como alternativa se proponen conceptos menos contaminados ideológicamente, como el de ordenación, o se insiste en la manifestación más sobresaliente del intervencionismo actual —la regulación económica— propugnando el empleo preferente de esta técnica de intervención, con toda seguridad más respetuosa de la iniciativa privada, pero insuficiente para agotar, ni en su significado literal ni en sus consecuencias, toda la gama de posibles y necesarias intervenciones que pueden y deben llevar a cabo Estado y Administración.

El concepto de regulación, en el diccionario de la Real Academia, remite a varias ideas: ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines, o determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona. Pero estas explicaciones del significado no son suficientes, pues en definitiva se trata de un concepto económico (no siempre coincidente con su significado jurídico) inspirado además en modelos anglosajones de intervención en