

RICARDO RIVERO ORTEGA

Catedrático de Derecho Administrativo
Rector de la Universidad de Salamanca
Universidad de Salamanca (ricriv@usal.es)

DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

Octava edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2018

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN DE LA OCTAVA 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.....	34
11. Desregulación	35
12. Modernización y reforma administrativa.....	36
13. Medidas anticrisis y para la estabilidad presupuestaria.....	38
14. Realización del mercado interior europeo.....	40
IV. GLOBALIZACIÓN, INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS, INNOVA- CIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO	41
15. Globalización y Derecho administrativo.....	41

	Pág.
16. Instituciones administrativas y desarrollo económico	44
17. Innovación e intervención administrativa económica	47

TEMA II
LA ORDENACIÓN PÚBLICA DE LA ECONOMÍA:
SISTEMA DE FUENTES

I. EL RIESGO DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA	49
18. Motorización legislativa.....	49
19. Localización de la norma aplicable.....	50
20. Retroactividad, derechos adquiridos y confianza legítima	51
II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA	52
21. El constitucionalismo económico	52
22. La Constitución económica española	53
23. Interpretación constitucional económica	55
24. ¿Constitución económica europea?	57
III. LA LEY.....	58
25. Concepto de Ley	58
26. Leyes singulares, medida y de caso único	59
27. Leyes orgánicas	60
28. Leyes básicas	61
29. Leyes autonómicas	62
30. La reserva de Ley y las deslegalizaciones de la Economía	63
IV. NORMAS CON RANGO DE LEY DEL GOBIERNO.....	64
31. Decreto-ley.....	64
32. Decretos legislativos	67
V. EL REGLAMENTO	68
33. Concepto y fundamento de la potestad reglamentaria	68
34. Clases	69
35. Límites de la potestad reglamentaria.....	70
36. Trascendencia económica	71
37. Autorregulación y normas técnicas privadas.....	72
VI. DERECHO EUROPEO	73
38. Integración europea y Derecho administrativo	73
39. Directivas y reglamentos.....	74
40. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia	74
VII. OTRAS FUENTES.....	75
41. Principios generales del Derecho	75
42. Jurisprudencia	76
43. Precedente administrativo	76

**TEMA III
DESCENTRALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA**

I.	DESCENTRALIZACIÓN Y PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD	79
44.	Descentralización	79
45.	Modelo administrativo descentralizado.....	81
46.	Principio de subsidiariedad	82
II.	AUTONOMÍA POLÍTICA Y UNIDAD DE MERCADO	83
47.	Autonomía política y unidad económica	83
48.	El reparto de competencias económicas en la Constitución	84
49.	Estatutos de Autonomía y política económica autonómica	86
50.	El principio de unidad de mercado y su realización efectiva	87
III.	PAPEL ECONÓMICO DE LOS ENTES LOCALES	89
51.	Autonomía local e intervención económica.....	89
52.	Competencias económicas de los entes locales	90
53.	Servicios públicos locales	92
54.	Otras formas de intervención económica local	93
IV.	ENTES INSTRUMENTALES	94
55.	Razón de ser, tipología y tareas de la Administración instru- mental	94
56.	Agencias	97
V.	ENTES REGULADORES.....	98
57.	Administraciones independientes y entes reguladores	98
58.	Principales funciones de los entes reguladores	100
59.	Control de sus decisiones y riesgo de politización	100

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

I.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA	103
60.	Fundamento e interpretaciones.....	103
61.	Discrecionalidad, cláusulas generales y conceptos indeterminados	104
II.	POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y PRIVILEGIO DE AUTOTUTELA	107
62.	Poder administrativo y potestades administrativas	107
63.	Privilegio de autotutela	108
III.	EL ACTO ADMINISTRATIVO	110
64.	Concepto, elementos y clases.....	110
65.	Régimen jurídico	111
IV.	OTRAS MANIFESTACIONES DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA.	112
66.	Silencio administrativo e inactividad.....	112

	Pág.
67. La actividad convencional	114
68. Vías de hecho y coacción directa	116

TEMA V

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

I. ESTADO DE DERECHO E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA	117
69. Estado de Derecho	117
70. Previsibilidad de las intervenciones y seguridad jurídica	118
71. Controles de la Administración	119
72. El riesgo de la corrupción	120
73. Derechos y libertades económicas	121
II. DERECHO DE PROPIEDAD	122
74. Historia	122
75. Reconocimiento constitucional	123
76. Régimen administrativo y limitaciones a la propiedad	126
77. Expropiación forzosa	127
III. LIBERTAD DE EMPRESA	129
78. Reconocimiento constitucional	129
79. Régimen administrativo y limitaciones a la libertad de empresa	131
80. Nacionalizaciones y reservas	131
81. Intervenciones de empresas	133
IV. GARANTÍAS DEFENSIVAS DE LOS DERECHOS	133
82. El procedimiento administrativo	133
83. Recursos administrativos y vías alternativas	135
84. El contencioso-administrativo	137
85. Responsabilidad patrimonial	139

TEMA VI

ESTADO SOCIAL: DERECHOS QUE DEMANDAN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA

I. ESTADO SOCIAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO	141
86. Origen, desarrollo y crisis del Estado Social	141
87. Estado Social y Administración pública	143
88. Derecho administrativo y derechos sociales	144
II. DERECHO A LA IGUALDAD	145
89. Interpretación constitucional	145
90. Consecuencias normativas	145
91. Consecuencias administrativas	146
III. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES	148

	<u>Pág.</u>
92. Mandato constitucional	148
93. Marco normativo.....	148
94. Instituciones administrativas de defensa del consumidor.....	149
IV. PROTECCIÓN DEL AMBIENTE	150
95. Mandato constitucional	150
96. Marco normativo.....	151
97. Instituciones administrativas de defensa del ambiente	152

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

I. CONCEPTO DE POLICÍA, LIMITACIÓN O CONTROL	155
98. Origen y significado del término de policía	155
99. La actividad de limitación o control y el orden público económico.....	156
II. POTESTAD SANCIONADORA	157
100. Fundamento constitucional.....	157
101. Principios de la potestad sancionadora	157
102. Principios del procedimiento sancionador	158
III. POTESTAD INSPECTORA	159
103. Importancia y sentido	159
104. Principios de la potestad inspectora	159
105. Principios del procedimiento inspector.....	160
IV. OTRAS TÉCNICAS POLICIALES	161
106. La autorización.....	161
107. La obligación de comunicar actividades y los registros.....	163
V. LA PROHIBICIÓN	164
108. Prohibición e intervención administrativa	164

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

I. CONCEPTO DE FOMENTO.....	165
109. Origen histórico del fomento.....	165
110. La actividad administrativa de dispensación de ayudas.....	166
II. HERRAMIENTAS DEL FOMENTO.....	166
111. Honoríficas, jurídicas y económicas	166
112. Las subvenciones: concepto y régimen jurídico.....	167
III. LAS OBRAS PÚBLICAS.....	169
113. Concepto de obra pública	169
114. Régimen de las obras públicas	170

	<u>Pág.</u>
IV. LOS ENCARGOS PÚBLICOS.....	170
115. Incidencia económica	170
116. Régimen jurídico	171
V. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA	172
117. Concepto	172
118. Principales aplicaciones administrativas.....	173
TEMA IX	
FORMAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA (III): PRESTACIÓN O SERVICIO PÚBLICO	
I. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	175
119. Origen del servicio público.....	175
120. Servicio público, servicios de interés económico general, servi- cio universal.....	176
II. PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO	178
121. Igualdad, continuidad, regularidad y progreso	178
III. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	178
122. Gestión directa	178
123. Gestión indirecta: modalidades.....	179
124. La concesión.....	179
IV. LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	180
125. Derechos de los usuarios	180
TEMA X	
LA INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA	
I. INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA	181
126. Primeras manifestaciones.....	181
127. Presupuestos constitucionales.....	182
II. EMPRESAS PÚBLICAS.....	182
128. Concepto de empresa pública.....	182
129. El estatuto jurídico de las empresas públicas.....	183
III. PRINCIPIO DE PARIDAD DE TRATO	183
130. Significado	183
131. Prohibiciones de trato de favor y excepciones	184
EPÍLOGO: INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ECONÓMICA Y «OPCIÓN INSTITUCIONAL»	185

PRESENTACIÓN DE LA OCTAVA EDICIÓN

Esta obra está a punto de cumplir veinte años. Un tango dice que no es nada, pero en realidad sí es mucho tiempo, aunque pase sin que nos demos cuenta de todo lo que transforma con su devenir: contextos, enfoques, tecnologías, percepciones, incluso principios se ven afectados por las nuevas circunstancias, positivas o negativas.

Todavía en la anterior edición eran constantes las referencias a las medidas contra la crisis económica, protagonista durante siete años del intervencionismo público europeo. Hoy, en cambio, comprobamos en varios indicadores la sostenibilidad de la recuperación de la economía española (en particular, por la creación de empleo).

Por supuesto no creemos que no existan riesgos de involución o malos datos en términos de pérdida de calidad de vida. Hemos de estar aún alerta. Aprender de los errores pasados ayuda a prevenirlos, evitando incurrir de nuevo en ellos. La memoria humana es sin embargo tan frágil que podemos revivir nuevas crisis en el futuro.

La lectura de los sabios de otras épocas no conjura este peligro, pero sí ayuda a comprenderlo y sobrellevarlo. Muchos de los debates actuales fueron ya planteados en el siglo XVI por los maestros de la Escuela de Salamanca, inspiradores de los fundamentos de «las leyes de la economía» que rigen el capitalismo de nuestros días.

Estas aportaciones contienen guías que los estudiosos de la regulación hemos de conocer. Tan importante es repasar las profundas raíces de las ciencias sociales como mantenerse al tanto de las modificaciones e innovaciones normativas propiciadas por un sistema de fuentes acelerado y en contacto con la necesidad como el nuestro.

La mayoría de los cambios respecto a la séptima edición resultan de la incorporación de reformas legales (las leyes 39 y 40/2015, que aún estaban tramitándose a mediados de aquel año, y la nueva LCSP, transposición de las directivas), nuevas referencias jurisprudenciales o reconsideraciones de cuestiones afectadas por el paso del tiempo.

Hay, por supuesto, cosas que no cambian: Una vez más, quiero dedicar este libro a mi hija Amina, que ha crecido y hoy me ve Rector de la Universidad de Salamanca, oficio que no me ha impedido actualizar los contenidos del libro, esta vez en América, donde la influencia de la cultura jurídica española sigue siendo extraordinaria.

En Santiago de los Caballeros (República Dominicana), el 15 de agosto de 2018.

Ricardo RIVERO ORTEGA
Rector de la 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 juridificado, 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 interdisciplinaria, 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.^a 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 en 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 y, 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 MUÑOZ/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).