

JOSÉ ROLDÁN XOPA: *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2019, 257 págs.

La cultura jurídica occidental, que encuentra en Europa y América su mayor implantación, se distingue por unas referencias comunes que se ponen de manifiesto en el modo de plantear y afrontar las cuestiones y retos. Unas referencias constitucionales básicas sobre la arquitectura institucional que incluyen la división de poderes, un cuadro de derechos y garantías, un marco para el desarrollo de la actividad social y económica, una correlación entre esa sociedad y la acción del Estado, una particular atención a la prestación de servicios públicos tan necesarios como el aire que respiramos. Los términos y expresiones pueden variar en las diversas áreas en las que se extiende esta cultura occidental, pero remiten a conceptos comunes perfectamente identificables en sus contenidos básicos. Pero si nos adentramos en el espacio lingüístico hispano, la identidad terminológica es prácticamente absoluta y la inteligencia entre autores y lectores resulta muy fluida en la identificación y diagnosis de los fenómenos.

Una muestra de ello es este libro procedente de México, en total sintonía con las transformaciones registradas en Europa y América con relación a la ordenación económica, centrada sobre todo en los servicios económicos de interés general, y que está propiciando, en confluencia con otros procesos de orientación similar, un nuevo entendimiento y concepción misma del Estado que se concibe como Estado regulador primero y Estado garante en un sentido más amplio y comprensivo. Autor del libro es el profesor José Roldán Xopa, y muestra en él una muy sólida formación adquirida en buena medida en esa institución fundamental en la vertebración en México de la actividad universitaria e investigadora que es la Universidad Nacional Autónoma de México, bien conocida y apreciada más allá de sus fronteras. En la actualidad, José Roldán es un muy reconocido profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Conviene significar también el proyecto editorial en el que se inserta este libro del profesor Roldán. Se trata de una serie de publicaciones de la prestigiosa editorial Fondo de Cultura Económica que convocó a un destacado grupo de profesores para que elaboraran una serie de monografías a partir del centenario de la Constitución mexicana de 1917 sobre temas relevantes de ella y de su evolución en esta centuria transcurrida: derechos humanos, sistema federal, división de poderes, ordenación económica, función legislativa, poder ejecutivo, función jurisdiccional, Administración pública, relaciones exteriores, responsabilidad de servidores públicos y relaciones entre Estado y sociedad.

Acogiendo de entrada ese planteamiento común, el libro de Roldán nos sitúa primeramente en el entorno histórico y social de la Constitución de los Estados Unidos de México de 1917. Un momento revolucionario en el que el Estado no solo asumió la soberanía, sino también la condición de propietario, amparada en la noción colonial de dominio eminente, sobre sus grandes

recursos naturales, petróleo, hidrocarburos, minerales, mar territorial, espacio aéreo. Se llevó a cabo luego un reparto agrícola, la recuperación de muchas concesiones y la expropiación de compañías petrolíferas, la nacionalización de la energía eléctrica y los ferrocarriles. Es lo que el economista Joseph Stiglitz llamó el «capitalismo de compadres», bajo el cual los poderes económicos crecieron y fueron protegidos de la competencia interna y externa. A mediados del pasado siglo parecía que el Estado y su aparato burocrático se hacía con la titularidad de los grandes servicios y asumía un poder prestacional prácticamente absoluto al igual que ocurría por muchas latitudes, latinoamericanas particularmente.

Todo comenzó a cambiar drásticamente con la crisis del petróleo de los años ochenta que afectó particularmente a México. Se racionalizó entonces la intervención pública y se redujeron los espacios de los monopolios estatales. Es a finales de esa década y a principios de los noventa, con el gobierno del presidente Salinas, cuando se produce la liberalización económica, la entrada de muchos servicios en la órbita de la competencia, las privatizaciones, la desregulación. La banca, los ferrocarriles e importantes sectores de la comunicación se sustrajeron de la órbita de los monopolios. Se construyó entonces toda una infraestructura jurídica para los mercados regulados. Se crearon por ley las primeras agencias reguladoras, como fue la Comisión Federal de Competencia Económica en 1992 o la Comisión Federal de Telecomunicaciones en 1996 y la apertura a los mercados. Paralelamente se establecían grandes compromisos constitucionales que atribuyeron al Estado la tarea de garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. La idea de Estado garante comenzaba así a insinuarse.

Se trata, en cualquier caso, de una trayectoria y unas experiencias similares a las registradas en otros Estados americanos y europeos. Posiblemente en Latinoamérica se encuentran políticas más radicales y, por ello mismo, contrastes más acusados. No hay más que pensar, por ejemplo, en Argentina, con la fase estatista de Perón y tres décadas más tarde las privatizaciones de muchas empresas públicas durante la presidencia de Menem, igualmente peronista, en los noventa. En Europa quizá estas transiciones no han sido tan abruptas, sobre todo por la unificación de ritmos que ha impuesto la Unión Europea.

El libro trata con detalle en su primera parte la experiencia mexicana en sectores que pueden considerarse servicios económicos de interés general como son las telecomunicaciones, la energía, las tecnologías de la información o el sector petrolífero, de especial significación allí y del que se ofrece una exposición muy detallada. Se apuntan también certeramente los rasgos característicos de los principales entes reguladores con proyección en este importante sector, como son la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía o la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección del Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Tras exponer la trayectoria, evolución y recientes transformaciones que se han producido en estos sectores de servicios y actividades económicas de inequí-

voco interés general, José Roldán se adentra en la categorización de las fórmulas y modelos que se han conformado en las últimas décadas. Señala en ciertos casos los principios sobre los que se articulan y así mantiene que el modelo de Estado regulador supone un compromiso entre principios: el de legalidad, el cual requiere que la fuente legislativa, con legitimidad democrática, sea la sede de las decisiones públicas desde donde se realice la rectoría económica del Estado, y los principios de eficiencia y planificación, que requieren que los órganos expertos y técnicos sean los que conduzcan estos principios de política pública mediante la emisión de normas operativas que no podrían haberse previsto por el legislador, o bien estarían en un riesgo constante de quedar obsoletas.

Es de destacar que en este análisis conceptual, de categorización de fórmula y modelos, el autor entra en diálogo con la doctrina europea y americana. En todo el tratamiento de la regulación, de sus técnicas jurídicas y de sus conceptos centrales, se presta especial atención a la bibliografía española y, a través suya, se reciben también las novedades que se registran en la Unión Europea; para lo que es teoría económica de la regulación se utiliza fundamentalmente bibliografía norteamericana. Este diálogo doctrinal que realiza José Roldán resulta muy ilustrativo para el lector y le confirma en la idea de que se está produciendo una transformación en las funciones y estrategia del Estado y las Administraciones públicas. Estamos en el tránsito de un modelo de Estado prestacional, protagonista muy directo en la prestación de servicios públicos de carácter económico, con una marcada orientación vertical en la organización y control de la gestión, a un modelo de Estado garante que pretende adoptar la mejor estrategia posible ante la apertura a la competencia y el fortalecimiento del sector privado. El modelo de Estado regulador es una expresión o variante de este concepto más amplio del Estado garante. El modelo de regulación tiene así como objetivo específico el hacer posible la competencia efectiva de los operadores tratando de establecer, de recomponer, una posición igualitaria entre ellos para que funcione el eje horizontal de esta regulación, que desplaza de ese modo al eje vertical del sistema prestacional público. Pero la regulación tiene otro objetivo, inserto de lleno en el modelo garante, que es el de afianzar el nuevo garantismo: el de la atención de los intereses generales en un entorno dominado por operadores privados. Es en este sentido en el que Roldán afirma que «las referencias al Estado regulador y al Estado garante no plantean alternativas entre modelos de Estado o formas alternativas de explicación o preferencia ideológica: aluden a dos funciones diversas pero complementarias».

Es de particular interés la atención que en el libro se presta a la regulación de riesgos. Para el autor, «el riesgo activa una faceta que requiere una mayor sofisticación en la función regulatoria». Esa regulación de riesgos presenta desde luego diferencias en lo que son, sobre todo, presupuestos de partida y metodología, pero también presenta elementos comunes con la regulación de actividades económicas, o contrastes que hacen más visibles los perfiles de sus técnicas. En ese sentido, más allá de los sectores ambientales y sanitarios, donde el riesgo tiene

una tradicional relevancia, se da cuenta de las novedades en la regulación de la energía con fórmulas organizativas e interventoras muy marcadas por la teoría y sistemática de la regulación de riesgos.

Un libro, en definitiva, de gran interés y particularmente ilustrativo de las principales tendencias y concepciones en la regulación, poniendo en contacto nuestra experiencia europea con la realidad de México con todo el peso y gran incidencia que tiene en el panorama americano.

*José Esteve Pardo*  
Universidad de Barcelona

ANA YAÑEZ e IGNACIO RODRÍGUEZ TEMIÑO (eds.): *¿Cuánto valen los platos rotos?: Teoría y práctica de la valoración de bienes arqueológicos*, Madrid, JAS Arqueología Editorial, 2021, 456 págs.

Tal vez la mayor aportación de las monografías colectivas resida en el debate que plantean y provocan sobre cuestiones que se encuentran a la espera de confluencia y concreción, como la tratada en esta obra: la dispar valoración de los bienes arqueológicos existentes en la actualidad y las consecuencias negativas que genera esto en la práctica. Y, si a este juego plural se suma el de la visión poliédrica, el análisis multidisciplinar, alcanzamos la ecuación perfecta para conocer todos los interrogantes pendientes de una solución, cuando no de cierto consenso; de ahí que resulte tan oportuno el título del libro: *¿Cuánto valen los platos rotos?* La respuesta no es sencilla y el texto viene a confirmar algo sabido de antemano: que es más fácil definir lo que las cosas no son y que resulta mucho más accesible deconstruir un concepto que darle forma. Sin embargo, lejos de lanzar preguntas al aire, los autores desde sus respectivos enfoques —economicista (Martín Fernández, Vico Belmonte), judicial (Coello Martín, Rufino Rus, García Calderón, Barcelona Llop...), institucional (Cabrera Bonet y otros, Jiménez Gadea, Romero Marugán...), policial (Picón) o desde la propia arqueología aplicada—, se posicionan con la llaneza del que conoce la diversidad de claves que hay que controlar para ponerle precio a lo que no lo tiene, para resumir en una cifra el valor que le damos al recuerdo común, a la memoria colectiva; porque de eso estamos hablando a fin de cuentas: de la autolisis que, como sociedad, nos provocamos cada vez que descuidamos o destruimos nuestro patrimonio y nuestro registro arqueológico.

Evidentemente, nadie se atrevería a rebatir esta última afirmación; sin embargo, la realidad actual refleja un escenario claramente expresivo de la falta de concienciación que a todos los niveles existe sobre la función social de nuestra riqueza arqueológica. Comenzando con la regulación normativa, llama la atención que la finalidad de la tasación —si se lleva a cabo para premiar, sancionar, asegurar o indemnizar— constituya *de facto* un elemento determinante de la valoración que se hace del bien, lo que puede suponer, tal y como nos advierte