

# LA ORDENACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA ECONOMICO EN LOS ULTIMOS CINCUENTA AÑOS

Por  
SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

**SUMARIO:** 1. DE UNA SITUACIÓN NOTORIAMENTE INTERVENIDA A UN ESBOZO DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1950-1959).—2. CAMBIO DE RUMBO HACIA SOLUCIONES MÁS LIBERALIZADORAS EN LA ORDENACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA ECONÓMICO. DEL PLAN DE ESTABILIZACIÓN A LOS PLANES DE DESARROLLO: a) *Las primeras medidas de rectificación del sistema precedente.* b) *La planificación económica: desarrollo y alcance. La planificación como mito. Su impacto en el ámbito de las instituciones jurídicas.* c) *El contexto económico de la transición política.*—3. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN EL TEXTO DE 1978: EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA PREVISTO EN LA MISMA.—4. LA PROGRESIVA FORMALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA EN EL PERÍODO POSTCONSTITUCIONAL. LA CONCURRENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y, ESPECIALMENTE, DE LA ORDENACIÓN DERIVADA DEL DERECHO EUROPEO.—5. LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO; LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS FÓRMULAS PRIVATIZADORAS. REFLEXIONES FINALES.

Me corresponde referir la evolución de la ordenación jurídico-administrativa en materia económica durante los últimos cincuenta años. Medio siglo, ¡nada menos! Es tarea sugestiva, tanto como cargada de dificultades. Y no por acudir al fácil y habitual recurso de que lo de uno es siempre lo más dificultoso. Hay fundadas razones que avalan lo que digo. Básicamente, su complejidad: no se trata de referir el desarrollo de un tema institucional todo lo trascendental que se quiera, pero fundamentado, a lo más, en dos o tres textos legales. En nuestro caso, son cientos y cientos los que han determinado la evolución de nuestra Administración económica y que, aunque su referencia pueda resultar tediosa, resulta obligada. Textos, además, en permanente mutación, sometidos a una constante dinámica de cambio. Como es lógico, consideraré tan sólo, sin pretensión alguna de exhaustividad, los que constituyen los hitos de ese proceso conforme a períodos convencionalmente establecidos. A su vez, y siguiendo a los criterios fijados para esta edición jubilar, la exposición será fundamentalmente descriptiva, un tanto a modo de ensayo: salvo muy raras excepciones, no recogeré referencias bibliográficas: tan sólo algunas muy especiales, como es lógico, a estudios publicados en esta REVISTA.

Exposición, pues, de un proceso en el que resultará notorio el

condicionante político de cada momento; también, el que impone el contexto intencional. Y aunque sea adelantar un tanto el contenido de estas reflexiones, podremos observar la azarosa evolución habida desde una ordenación de la realidad económica intensa, caóticamente intervenida, que, tras mil avatares, concluirá en la afirmación definida de los principios de libertad económica y del mercado, que, adviértase desde ahora, no suponen expulsar a los Poderes públicos de la realidad económica.

### 1. DE UNA SITUACIÓN NOTORIAMENTE INTERVENIDA A UN ESBOZO DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1950-1959)

Es 1950 la fecha que se fija como punto de partida de las presentes reflexiones. En aquel entonces, como es lógico, en muchos aspectos está todavía presente la ordenación establecida inmediatamente después de la guerra civil, regulación de emergencia, dispersa, y que además pretende ser omnicomprendensiva de toda la realidad económica (1). El extraordinario grado de intervención administrativa que

---

(1) La panorámica de la situación que refiero, muy en síntesis, queda expuesta en los términos siguientes. Se trata, ante todo, de una ordenación ampliamente casuística, que considera los distintos sectores de forma aislada y que trata de enfrentarse con una situación eminentemente crítica para abordar la reconstrucción del país conforme a criterios de notorio sentido autárquico; es la autosuficiencia, que impone el contexto de aislamiento internacional. Con este sentido, a través del Instituto Nacional de Industria se establece por primera vez entre nosotros un amplio sistema de gestión industrial del sector público, cuyos fines, en los términos que expresa su propia Ley fundacional, son en extremo expresivos de los criterios de autarquía y suficiencia señalados. Es la situación que debemos considerar como punto de partida: año 1950. Denominador común de tan compleja ordenación de la realidad económica es el de que toda ella aparece inspirada en criterios de notorio carácter intervencionista: la realización de cualquier actividad (por pequeña que pueda ser), la simple modificación incluso del modo y forma en que pudiera venir llevándose a cabo, están sometidas a un amplio control de la Administración. Contingentación también casi generalizada de buena parte de los medios materiales de producción, así como también de las mercancías que se producen: año 1950. Está vigente la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria de 24 de noviembre de 1939 —baste tener presente la fecha para comprender fácilmente los criterios que refleja—; también, en 1946 se había renovado el privilegio de emisión del Banco de España: el sistema bancario, siempre con tarifas intervenidas, se rige por el principio del *status quo* bancario, que dará lugar a una fuerte concentración de poder en la banca ya establecida; las funciones de supervisión son directamente desempeñadas por un órgano del Ministerio de Hacienda. El sistema de crédito oficial se sanciona de modo gradual con carácter no sólo promotor, sino incluso asistencial. Una muy fuerte intervención pública se mantiene en la llamada política de subsistencias: la Ley de 30 de septiembre de 1940 había creado la Fiscalía de Tasas, que no se suprimiría hasta 1956. Los precios están en su mayor parte intervenidos, situación que llegará hasta el Decreto-ley de ordenación económica 10/1959. Se fortalece también la Administración económica con la creación en 1951 del Ministerio de Comercio, con un sentido notoriamente intervencionista, como lo es todo el sistema del comercio exterior. El desarrollo de las estructuras agrarias —ampliamente fomentado por aquel entonces— corre básicamente a cargo del Estado o de organismos autónomos establecidos al efecto; distintas técnicas de intervención pública inciden en la mayor parte de los mercados agrarios

supone conduce a que su enjuiciamiento no pueda ser sino crítico. No excluyo que aquélla pudiera estar justificada en algunos extremos; bien que mal, con tal intervención se trata siempre de salvar una serie de valores, en otro caso de realización prácticamente imposible y que el mercado en sus más puros términos no garantiza. La mayor parte de los países de nuestro contexto adoptaban también por aquel entonces soluciones semejantes. En nuestro caso, lo realmente objetable era el planteamiento globalizador e indiscriminado con que se estableció el sistema y, también, que no se rectificara de forma gradual y progresiva. Sólo muy tarde habrá una tímida reducción de las técnicas interventoras. En cualquier caso, el cambio de rumbo se impondría forzado por los hechos, ante la situación de gravedad extrema en la que se encontró nuestra situación económica desde mediados de la década de los cincuenta.

El caótico modo con que se plantea el sistema de intervención en el ámbito económico se acredita muy cumplidamente al considerar, en particular, sus aspectos organizativos: va a consolidarse o a establecerse, sin orden ni concierto, una auténtica constelación de organizaciones de distinto tipo, referidas genéricamente a un concepto tan poco definido en aquel entonces como es el de organismo autónomo, con el fin de llevar a cabo la mayor parte de la ordenación y gestión del sistema económico. Son estas fórmulas organizativas, como he señalado en otra ocasión, las que el régimen político del momento asume, básicamente, para la acción que más o menos novedosamente considera como propia. Organizaciones sectoriales sin apenas relación entre ellas: la Administración se convierte así en pequeños reinos de taifas. Planteamiento generalizado en el que hay que advertir también el casi permanente estado de tensión entre estas organizaciones y el Ministerio de Hacienda, aquéllas en la búsqueda de la correspondiente autonomía financiera, incluso apoyada en el reconocimiento siempre creciente de su parafiscalidad.

Es obligado notar la situación en cierto modo paradójica a la que

---

(Servicio Nacional del Trigo, Comisaría de Abastecimientos y Transportes); determinados cultivos están también contingentados y su realización requiere de las correspondientes autorizaciones. El cuadro expuesto debe completarse refiriendo cómo la *publicatio* que se hace de numerosas actividades (algunas de ellas, ciertamente, respondían ya al concepto de servicio público) debe realizarse bajo una férrea disciplina jurídico-administrativa, sin olvidar, claro es, el control que se ejerce a través de la preceptiva aprobación de las tarifas correspondientes. Unase a lo dicho el amplio sistema de intervención municipal sobre el establecimiento y ejercicio de las actividades económicas, articulado técnicamente con la apoyatura de la decantada legislación local del momento y, en especial, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que, además, daría lugar a que, a través de las fórmulas municipalizadoras generalizadas, fuera éste el cauce para la prestación habitual de la mayor parte de los servicios municipales. No se olvide, en cualquier caso, que esta situación de notable intervención pública en el ámbito económico es nota generalizada de casi todos los ordenamientos europeos.

responde el sistema de intervención económica, en el que el sector público juega un papel importante. Chocará con los principios que sancionan las llamadas leyes fundamentales del momento, cuya operatividad práctica, siempre en extremo reducida, se evidencia una vez más. Aquéllas, además del sometimiento de todos los factores de la producción al supremo interés de la nación (XI, 1, del Fuero del Trabajo), reiterarían con insistencia el llamado principio de subsidiariedad, por cierto entendido muy peculiarmente, señalando que el Estado en general no será empresario (VI, 4, del Fuero del Trabajo) y sancionando también que el principio de la iniciativa privada constituye el fundamento de toda la actividad económica (X de la Ley de principios fundamentales).

No cabe decir que hasta el año que se toma como punto de partida de estas reflexiones la doctrina haya dedicado su atención a estas cuestiones de modo sistemático. No debe extrañar, habida cuenta el carácter fragmentado y asistemático de la ordenación del sector económico. Y es precisamente ese año 1950 cuando, correspondiendo al tercer trimestre, aparece el número 3 de esta REVISTA, con carácter monográfico sobre «empresas públicas y nacionalizaciones». Grueso volumen, auténtico hito inicial en el estudio de la Administración económica. Casi todas las colaboraciones, muy en consonancia con la ideología del momento, transpiran de forma más o menos abierta una evidente tendencia hacia una economía intervenida en la que los Poderes públicos deben desempeñar un notable protagonismo (2). Habida cuenta la forma en que se plantea el sistema de ordenación y de gestión pública del sistema económico, se comprende no haya estudios doctrinales que lo consideren globalmente; no obstante, la doctrina estudia aspectos institucionales concretos, ya arraigados entre nosotros, cuestiones de indudable trascendencia en el ámbito del Derecho administrativo económico que se analizan en trabajos de muy notable rigor (3).

---

(2) Es en el ámbito del Derecho mercantil donde, en todo caso, con un notorio carácter excepcional, habían aparecido algunos trabajos que realmente resultan pioneros: los de GIRÓN TENA, POLO, la polémica entre RUBIO y CONDE, etc. En relación con las colaboraciones del núm. 3 de la REVISTA, como excepción a lo que digo, advertiré que tan sólo Valentín ANDRÉS ALVAREZ, en un escrito de muy notable belleza, advierte muy explícitamente de los riesgos que puede suponer que el Estado en el ejercicio de esos cometidos traspase los límites lógicos que lo público debe tener. En ese mismo volumen de la REVISTA, José Luis VILLAR PALASÍ publica su estudio sobre la actividad industrial del Estado, concepto que le lleva nada menos que a replantearse la doctrina tradicional de las distintas formas de actuar de la Administración —policía, fomento y servicio público—, constituyendo este trabajo, en mi opinión, el auténtico punto de partida entre nosotros de los estudios de Derecho administrativo económico.

(3) Son siempre sobre cuestiones muy particulares, destacando los muy numerosos del propio VILLAR PALASÍ sobre el poder de policía y el precio justo, sobre transferencias coactivas, sobre la doctrina del fomento, Administración y planificación, etc. Eduardo

En una primera fase, pues, la ordenación jurídico-administrativa del sistema económico es plenamente heredera de la existente con anterioridad; las rectificaciones son mínimas.

## 2. CAMBIO DE RUMBO HACIA SOLUCIONES MÁS LIBERALIZADORAS EN LA ORDENACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DEL SISTEMA ECONÓMICO. DEL PLAN DE ESTABILIZACIÓN A LOS PLANES DE DESARROLLO

Se dice, y se dice con razón, que la realidad es tozuda y que, guste o no, es la que impone nuevos rumbos, nuevas orientaciones que son las que deben seguirse. La que impone también, añadiría yo, los cambios que el ordenamiento jurídico ha de experimentar necesariamente. Es juicio que me sugiere la consideración de la realidad económica española de mediados de la década de los cincuenta, habida cuenta los términos en que la refieren los escritos de la época; incluso los más proclives a la situación política del momento. Una situación que, desde el punto de vista económico, cabe calificar no ya de crítica, sino de agónica: un Estado, se ha escrito, en situación técnica de quiebra. Se impone el cambio; una orientación totalmente distinta en la ordenación jurídica del sistema económico. Es preciso liberalizarlo.

La presencia del Estado pasaría a justificarse en aquel entonces en cuanto es necesaria para establecer las correcciones, las profundas correcciones que es necesario introducir. El cambio de Gobierno es obligado; se abre paso el llamado Gobierno de los tecnócratas. España ingresa en la OCDE en julio de 1959; al día siguiente, y vinculado naturalmente con tal circunstancia, se dicta el Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica, punto de partida de un cierto proceso de liberalización que se considera imprescindible ante la agónica situación de la realidad económica española.

En tres apartados dividiré la exposición de este período. El primero, relativo a las medidas que directamente se derivan del referido Plan de estabilización que, en cierto modo, sería preparatorio de los Planes de Desarrollo Económico y Social que serán objeto del segundo, para concluir con el estudio de la crisis económica de los setenta, que constituirá el tercero.

---

GARCÍA DE ENTERRÍA dedicará también especial atención a estas cuestiones en temas tales como la actividad industrial y mercantil de los Municipios, el problema de las tasas y los servicios públicos, los transportes por carretera; GARRIDO FALLA se referirá también a estas cuestiones al estudiar el papel de la Administración pública en el marco del Estado contemporáneo, y J. A. GARCÍA-TREVIJANO analizará especialmente los aspectos orgánicos de la Administración económica.

a) *Las primeras medidas de rectificación del sistema precedente*

He insistido en la falta de sistema a la que respondía la ordenación jurídico-administrativa económica. Ordenación caótica que lo primero que requiere al tratar de rectificarla es, como es lógico, imponer un cierto orden. El primer resultado de estos intentos de reordenación será, como es sabido, la LEEA de 1958. En relación con ella, quiero comenzar recordando que al establecer con carácter *general* el régimen jurídico de las referidas entidades se insistirá, de modo principal, en los aspectos de su gestión financiera y económica. La *Ley*, es cierto, sanciona su regulación *institucional*. No obstante, la prevalencia de esos aspectos es destacada. Basta la simple lectura de la misma para avalar lo que se dice. Una *Ley* que es, básicamente, una *Ley* de defensa del propio Estado —de la Hacienda del Estado—, para no verse devorado, como nuevo Saturno, por sus propios hijos: defensa de la Hacienda del Estado frente a sus organismos autónomos. Es visible el recelo y desconfianza que en relación con ellos se respira a lo largo de toda la *Ley*. La gestión de esas entidades, tan condicionante de la Administración económica del momento y entre las que están las llamadas Empresas Nacionales en forma de sociedades mercantiles, es sometida a un complejo sistema de controles.

A la misma finalidad que la LEEA respondía también la *Ley* de igual fecha —26 de diciembre de 1958— sobre tasas y exacciones parafiscales: se trataba de establecer un cierto orden en el mundo de la llamada parafiscalidad en aplicación del principio de legalidad tributaria, afrontando la práctica casi generalizada de que algunos funcionarios, no todos, percibieran como complemento de sus siempre magras remuneraciones el importe de las tasas que se satisfacían por los servicios que prestaban (4).

La rectificación, que trata de establecerse con carácter general, incidirá naturalmente en una mayor liberalización de la actividad económica. Concreción importante: que mientras en este ámbito se dan pasos notables, el tema de una mayor liberalización política es prácticamente desconocido. El ejercicio de la actividad económica se trata de que no esté sometido, como hasta entonces, a autorizaciones

---

(4) La práctica que refiero constituiría práctica bastante generalizada, si bien no lo era en términos absolutos: recuerdo la irritación que me produjo —uno era bastante joven— cuando, un verano en Bilbao, una señora muy muy de Neguri me decía que yo suspendía mucho en Valladolid porque así volvía a cobrar otras tasas... En cualquier caso, el procedimiento de convalidación de tasas ya existentes previsto en la propia *Ley*, redujo en gran medida los efectos que la misma pretendía alcanzar.

y controles permanentes. El cambio más importante sobre estas cuestiones lo establecerá el Decreto 1775/1967, de 22 de julio, sobre régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias: manteniendo algunos supuestos, los que se señalan, en los que se sigue requiriendo autorización administrativa, en otros, con la finalidad de rectificar la generalizada situación de minifundio industrial, se declara libre, requiriéndose tan sólo el cumplimiento de unas condiciones mínimas de constatación reglada, y en otros, por último, puede hacerse libremente. En relación con la temática referida, la regulación aparecerá más tarde, hay que señalar la que se establece en materia de precios: el Decreto 3477/1974, de 20 de diciembre, y las normas posteriores romperán la situación existente, prácticamente de absoluta intervención en la fijación de los precios; algunos continúan sometidos a régimen autorizatorio; hay otros que se consideran libres; y, además, se establecen fórmulas en cierto modo intermedias, precios en régimen de vigilancia especial, precios convenidos, que suponen un paso importante en relación con la liberalización del sistema.

Pasos importantes, se dice, en relación con la reducción de las medidas de intervención pública. El juego de las palabras, sin embargo, no debe conducirnos a conclusiones equívocas respecto a la realidad del papel de la iniciativa privada, en relación con la cual siguen siendo todavía abundantes las medidas de intervención pública en una gestión que, básicamente, sigue siendo modulada por los Poderes públicos. Libertad económica que, obviamente, supone garantizar la debida competencia. De ahí, y ciertamente como exigencia de las organizaciones internacionales, se dictará la Ley 110/1936, de 20 de julio, de represión de prácticas restrictivas de la competencia, que, sin embargo, apenas si tendría efectividad práctica en un primer momento (5).

Nueva ordenación también del sistema financiero: el Banco de España, que se nacionaliza, se establece conjuntamente como eje de la Administración monetaria y de la Administración crediticia. Es ésta la mayor novedad que se introduce; el Banco de España, también, como centro decisor de todo el sistema del crédito oficial. Concluye el llamado principio del *statu quo* bancario, y por lo que se re-

---

(5) Era, además, por aquel entonces tema de moda a nivel internacional. Las funciones se encomiendan al Tribunal de Defensa de la Competencia y al Servicio de Defensa de la Competencia. Una Ley de complejidad extrema, que se fundamenta en el concepto de orden público económico en los términos que expresa su amplia y académica Exposición de Motivos. Lástima que, prácticamente, sería durante muchos años letra muerta, sin que se hiciera aplicación efectiva alguna de la misma. Para nada vino a aliviar las situaciones que trataba de evitar.

fiere a las entidades bancarias existentes se va a permitir su expansión conforme a los correspondientes Planes que al efecto se establecen, abriéndose también la posibilidad para la creación de nuevos Bancos a través de fórmulas autorizatorias que principalmente tratan de garantizar su solvencia y viabilidad (6). Sistema financiero que se completa con una práctica y total equiparación del régimen jurídico de los Bancos y de las Cajas de Ahorro, que, como todas las demás entidades de crédito, quedan sometidas al control y supervisión del Banco de España.

El sistema establecido a raíz de la Ley de Bases y de Ordenación del Crédito y de la Banca y de los Decretos-leyes que la desarrollaron haría crisis como consecuencia del caso Matesa, especialmente por lo que se refiere a la ordenación del crédito oficial. Como consecuencia de ello, la modificarían infinidad de disposiciones. Es tema al que he dedicado mi atención en otras ocasiones; personalmente, quiero decir que no cuestiono el sistema que se estableció, sino la no efectividad práctica de muchas de las previsiones que contenía. El Banco de España, eje de la Administración crediticia, asumía la fiscalización y supervisión de todas las entidades de crédito; posibilidad que, una vez más en nuestra historia, quedaría prácticamente sin estrenar. Tan sólo muchos años después habría de ponerse en funcionamiento. Se señaló igualmente la excesiva concentración de funciones, que lógicamente es también concentración de poder, que la nueva ordenación residenciaba en el Banco de España, y en concreto en su Gobernador, situado al frente de la Administración monetaria y de la Administración crediticia. Puede ser. Un dato, sin embargo, debe advertirse: no es sino que esa concentración de las funciones de Administración monetaria y crediticia sería la que posteriormente se establecería en nuestro ordenamiento; incluso habría de constituir una de sus características más propias a tener en cuenta también para la constitución del Banco Europeo.

Algunas breves consideraciones para completar la exposición del período que se estudia. En primer lugar, la amplia modificación que, en concordancia con lo dicho, sufre el régimen de inversiones extranjeras, el comercio de importaciones y el de exportación; y, lógicamente, el mercado de divisas. Una de las circunstancias que se habí-

---

(6) Hay en aquel entonces una auténtica fiebre para la creación de nuevas entidades bancarias. No enjuicio los procedimientos seguidos al efecto. Constató, simplemente, que la casi totalidad de las entidades creadas al impulso de los aires desarrollistas entrarían en crisis años después. Una crisis debida a unos criterios de gestión, básicamente irresponsables, que la Administración crediticia del momento no supo o no quiso prevenir. Crisis de muy graves consecuencias económicas que precisamente aflorarían en el momento de transición política.

an considerado como más condicionantes de la situación crítica de nuestra economía era la falta de inversiones extranjeras y la no existencia de un comercio exterior que permitiera la exportación de nuestros productos. Se rompe así una situación de aislamiento, abandonándose la consideración autárquica y suficiente de nuestro sistema económico.

Querría referir también la proyección en el ámbito económico del creciente papel de la Presidencia del Gobierno, coordinando competencias y cometidos de distintos Departamentos ministeriales. El tema arranca de alguna de las previsiones contenidas en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y cristalizará en la constitución de la Oficina de Coordinación y Programación Económica (OCYPE). Se trata de una fórmula importante que, quizá, no tuvo la efectividad práctica que era de desear. En cualquier caso, con la prelación con que se señalaban determinados sectores y las medidas que se arbitaban, venía a romperse la fragmentación que, como se dijo, caracterizaba la ordenación y gestión de nuestra Administración económica. Se establecen así fórmulas obligadas de dirección y coordinación entre las distintas actuaciones de significado económico, coordinación que también sancionaría la Ley de Reforma del sistema tributario de diciembre de 1957, al referirse a la que debía existir entre los Planes provinciales, ya arraigados en el ámbito local, y «el Plan Nacional que habrá de redactarse».

- b) *La planificación económica: desarrollo y alcance.  
La planificación como mito.  
Su impacto en el ámbito de las instituciones jurídicas*

En los países de economía de mercado, ya desde antes de la década de los sesenta, y persiguiendo siempre un planteamiento más o menos globalizado de la ordenación de la actividad económica y de las acciones de los Poderes públicos, se generalizó, como es sabido, de forma creciente el recurso de fórmulas de planificación económica (7). Entre nosotros, en 1962 se adoptan las medidas preliminares para la elaboración del I Plan (1964-1967), aprobado por Ley 194/1963, de 28 de diciembre. El Plan es vinculante para el sector público y tan sólo in-

(7) Tras los rechazos que la fórmula suscita semánticamente, el fenómeno en las distintas versiones que ofrecerá terminará por generalizarse. Destaca la que recibe en Francia: con antecedentes que proceden del período inmediato a la postguerra, a raíz del IV Plan, el primero que en su totalidad se elabora, aprueba y rige después de la Constitución gaullista de 1958, la fórmula constituirá la base de toda la política económica y social del país. Y es este modelo de planificación, de planificación «a la francesa» se le calificará, el que se acoge entre nosotros.

dicativo para el privado, a no ser que la obligatoriedad la establezca una ley o que aquél lo acepte libremente a la vista de una serie de beneficios e incentivos que se establecen: acción concertada, subvenciones, exenciones fiscales, etc. Jurídicamente, el aspecto más importante a señalar es que la citada Ley 194/1963, tras aprobar el Plan en su primer artículo, establece *además* un régimen normativo singular para *su* ejecución. El II Plan (1969-1971) responde a análogo planteamiento: la Ley 1/1969, de 11 de febrero, lo aprueba y sanciona el correspondiente sistema normativo para su ejecución, sin perjuicio de que se remita también a algunos preceptos establecidos para la ejecución del Plan anterior. La Disposición final 3.<sup>a</sup> de esta última Ley autorizó al Gobierno para publicar el texto refundido de la misma y el de la Ley 194/1963, que se llevará a cabo por Decreto 902/1969, de 9 de mayo. Igual mecánica se sigue en relación con el III Plan (1972-1975), aprobado por Ley 22/1972, de 10 de mayo: su texto refundido, que recogerá también las disposiciones que se señalan vigentes de los anteriores, se contiene en el Decreto 1541/1972, de 15 de junio.

La planificación económica en los países occidentales quedó vinculada a situaciones de crecimiento y desarrollo de la actividad económica; o, dicho en términos que conviene retener, se refería a toda «*la actividad económica general*». Desarrollo y planificación económica se entendieron casi como términos intrínsecamente vinculados. La segunda conducía necesariamente al primero. No obstante, el espejuelo de los juicios expuestos se resquebrajaría, y su consecuencia sería el abandono de la generalización con que venían ofreciéndose estas fórmulas de planificación económica. Son varias las causas que están en la base del fenómeno que refiero. En primer lugar, y de modo principal, la situación a que diera lugar la crisis energética de los setenta. Es lógico: cuando se requieren, y se requieren con necesidad imperiosa, medidas que deben adoptarse con urgencia, y que no admiten demora; cuando, además, resulta imposible vislumbrar el devenir y la evolución de las distintas situaciones, incluso en un futuro inmediato, y ello por causas externas y ajenas; cuando todas las economías nacionales están en un marcado grado de interacción; cuando, además, es imposible conjeturar las medidas que deben adoptarse en un muy próximo futuro, ¿cómo es posible intentar predeterminar, por mucha flexibilidad con que se pretenda hacerlo, los comportamientos de *todos* los operadores económicos, con carácter de globalidad, por tres, cuatro o más años? Aquí está la razón fundamental y última de la crisis de *esta forma* de entender la planificación económica. Hay otras que también pueden ayudar a comprender el abandono de las formas globales de planificación económica.

Entre ellas, piénsese en las consecuencias que se derivan del progresivo y creciente desarrollo tecnológico. Es difícil prever y ordenar, con una cierta consistencia, acciones y comportamientos por un determinado período cuando no se conocen realmente las posibilidades efectivas que puede haber para su puesta en práctica. También se ha señalado como causa que puede ayudar a explicar el abandono de estos planteamientos la generalización habida en distintos sistemas políticos de fórmulas pluralistas de carácter federal o regional, incompatibles en parte, por muy genuinamente democráticas que sean, con las de carácter centralizado de la planificación. No creo, sin embargo, que esta razón, aun dificultando desde luego las fórmulas de planificación general, sea *por sí* causa bastante para explicar su abandono. En todo caso, es de advertir que, durante más de diez años, absolutamente toda nuestra Administración económica giró en torno al tema de la planificación, asumido como auténtica mística, que vino a condicionar toda la acción pública y privada en el ámbito económico y social: la puesta en práctica de las distintas técnicas institucionales ya arraigadas en nuestro sistema jurídico-administrativo (concesiones, subvenciones, autorizaciones, etc.) era preciso dimensionarla siempre desde la perspectiva y con la referencia a las previsiones que en cada caso ofrecía la planificación. Aparecían también figuras institucionales prácticamente desconocidas hasta entonces o que, aun existiendo ya, cobraron una nueva dimensión (8).

Algunas observaciones quiero recoger en relación con dos extremos en particular.

En primer lugar, por lo que se refiere al sector público económico. El INI, bien que mal, había supuesto el primer intento de cierta importancia para establecer y ordenar la gestión industrial de la Administración. En modo alguno pretendo señalar que sus resultados fueran siempre acertados. No cabe desconocer, sin embargo, el papel que desempeñó para la industrialización del país, principalmente en sus primeros momentos. Que era preciso rectificar muchos de sus planteamientos es algo que está fuera de toda duda. En el período que estudiamos, sin embargo, se sanciona no una política de obliga-

---

(8) Piénsese, por ejemplo, en la ordenación jurídica de las figuras que se introducen para determinar la coyuntura; en el realce que desde el punto institucional ofrece el concepto mismo de plan; en los criterios un tanto novedosos de la que sería llamada Administración concertada o negociada; en toda la temática de las directrices o en las fórmulas de localización industrial. Hay también un crecimiento notorio del aparato organizativo de la Administración. Es, en definitiva, una nueva Administración económica lo que se perfila, en el contexto de la nueva ordenación que se establece con carácter general: Leyes de Procedimiento Administrativo, de Régimen Jurídico de la Administración, de Contratos, Ley del Patrimonio del Estado, etc.

da rectificación del sistema, sino de enfrentamiento global e indiscriminado con las empresas públicas que, además, en los términos que se formulaba, carecía de toda lógica (9). Estuvo siempre latente una cierta animadversión de carácter general frente al sector público. Hasta el extremo que algunos debimos salir en defensa de lo que la empresa pública representaba, señalando que muchas de las críticas que se le formulaban, ciertas, eran referibles a formas concretas de gestión de algunas de ellas, que por cierto no se rectificaron, y no a lo que institucionalmente representaba la figura de la empresa pública.

También, y en segundo lugar advertir, que los estudios de política económica de aquellos años insistían de modo muy especial en postular la concentración de las acciones de desarrollo económico en determinadas áreas sobre las que se vertebrará todo el sistema, y cuyos efectos, se piensa, se expandirán después con carácter general. Política de localización espacial de las inversiones, determinadas además selectivamente según los distintos tipos de industria. Sería ampliamente acogida en nuestra experiencia planificadora a través de muy distintas versiones de diferente contenido y alcance: polos de desarrollo, polos de promoción, polígonos industriales, etc. La articulación concreta de este sistema de localización se llevará a cabo mediante la conjunción de muy distintas fórmulas jurídicas que concurren en los espacios previamente localizados: subvenciones, exenciones fiscales, beneficios sociales, reconocimiento de la condición de beneficiarios a efectos de expropiación forzosa, agilización del procedimiento en la contratación administrativa de las obras públicas que han de realizarse, soluciones urbanísticas adecuadas, etc. Eran fórmulas en cierto modo novedosas entre nosotros, al menos, por lo que se refiere a la concurrencia de tan distintas técnicas de actuación especialmente delimitadas y que han quedado ya incorporadas en nuestra Administración económica (10). Si esto es cierto, no

---

(9) Recuérdese que desde el I Plan de Desarrollo la creación de empresas públicas había sido circunscrita necesariamente a sectores económicamente regresivos: sólo era posible cuando la iniciativa privada no «acudía» a la oferta que al efecto era necesario formalizar con carácter previo. Si esto era así, resultaba ilógico a todas luces formular juicio alguno sobre la rentabilidad de las empresas públicas cuya actividad, en principio, aparecía legalmente circunscrita a sectores no rentables.

(10) El significado que en el ordenamiento jurídico-administrativo tuvieron todas las cuestiones expuestas en este apartado, desde la LEEA a la reforma del sistema financiero, desde las medidas de coordinación de la política económica al propio sistema de planificación, hará que constituyan objeto de muy especial atención por parte de la doctrina. Hay sobre todo ello una literatura de carácter un tanto panegirista de las realidades expuestas. No obstante, al margen de la misma, cabe constatar que se formaliza una doctrina abundante y rigurosa sobre muy distintos temas relacionados con la Administración económica, a la que deben añadirse las abundantes traducciones de obras extranjeras sobre la materia. Son, en general, aspectos concretos los que se estudian pero referibles en la práctica

cabe olvidar, sin embargo, que estas soluciones de localización industrial contribuyeron a un amplio y definitivo abandono de nuestros medios rurales y a una notoria acentuación de los desequilibrios territoriales (11).

c) *El contexto económico de la transición política*

Estamos en el último período del III Plan de Desarrollo. Los principios del desarrollismo están ya establecidos. Un período que va a coincidir con el cambio político. De todos modos, nótese que había desaparecido ya la mística habida años anteriores sobre las possibili-

---

a la totalidad de la temática propia de la Administración económica. Los límites obligados de este trabajo harían que fuera intento imposible el que tratara de referir, ni siquiera, los estudios que considero más importantes. Básteme con señalar, por una parte, que prácticamente todos los estudiosos del Derecho administrativo, cualquiera que sea su dedicación preferente, dedicarán a ellas su atención: hasta Jesús GONZÁLEZ PÉREZ escribirá sobre los programas de inversiones... También, que las páginas de la REVISTA, principalmente desde que en el núm. 46, de 1965, aparece el estudio de T. R. FERNÁNDEZ sobre problemas actuales de las empresas públicas, hasta que en 1977, en el núm. 82, escribe M. BASSOLS sobre los convenios de colaboración para el fomento de actividades económicas, recogen de modo constante artículos sobre estas cuestiones.

(11) El resultado efectivo de las fórmulas expuestas fue por demás irregular. Distinto, muy distinto fue también el alcance de las diferentes versiones de localización. Algunas de ellas —estoy pensando en la experiencia de algunos polos de desarrollo— supusieron que capitales provincianas dedicadas exclusivamente al sector servicios se convirtieran en auténticos centros industriales. No cabe olvidar, sin embargo, que la política expuesta fue la causa directa de un masivo éxodo de la población rural y de un dramático y definitivo abandono de estos medios, que tanto sigue pesando todavía en la realidad española. Es un extremo que no debe pasar desapercibido. Unas consecuencias que pudieron y debieron evitarse con versiones distintas de esta política de localización industrial: recuérdese, por ejemplo, la experiencia llevada a cabo por la Diputación Foral de Navarra. Creo que, siguiendo a nuestro teólogo salmantino Olegario GONZÁLEZ DE CARDENAL, en su *Elogio de la encina*, cabe cuestionar una política que vino a imponer el abandono de nuestros medios rurales, el sacrificio de las migraciones interiores, la degradación social y personal a la que han conducido, así como los costes marginales que han supuesto las fomentadas concentraciones urbanas. No obstante —dice—, en medio del triunfalismo de nuestros planificadores —que la crisis económica inmediata evidenció—, y que martillaron el país con tasas de crecimiento y estadísticas expresivas del llamado «milagro económico español», convendrá tener muy presente la desertización a la que los Planes de Desarrollo han conducido a buena parte de aquellas regiones y comarcas donde «ya no hay esperanza, donde los moradores de poblados y aldeas están condenados a andar solos el trecho de vida que les queda en esas zonas, donde nada se ha promovido, donde nada se ha previsto porque no son rentables para el turismo exterior y entonces se ha condenado a los hombres a morir como nacieron o a desenraizarse a sí mismos yendo camino de esa crucifixión que es el ganar dinero en cualquier fragua de Europa para iniciar luego la huida a cualquier suburbio español». Y el teólogo salmantino se pregunta también sobre qué sublimes ideas habrán llevado a determinados políticos españoles a hacer de España un país con ciudades monstruosas por un lado y aldeas desiertas por otro, «sin haberse percatado de que la moderna ciudad de población intermedia plenamente industrializada y que asume los recursos de producción que la propia zona ofrece, es la única forma de sobrevivir humanamente». «Un corral de muertos es casi toda la España interior en sus ciudades no capitales de provincia o de turismo...».

dades que la planificación podía ofrecer; hubo también una sustitución en quienes venían siendo los rectores de la política económica, que debilitaría muy directamente la efectividad de las medidas previstas en el III Plan. Su no sustitución por otras más adecuadas fue insuficiente para evitar una situación de grave crisis económica. Tuvo ciertamente alcance internacional: entre nosotros aparecería acentuada al no haberse asumido en su momento la impopularidad que acaso hubiera supuesto la adopción de las correspondientes medidas correctoras.

Excepción hecha de la Ley General Presupuestaria, a la que después aludiré, los esfuerzos más importantes de la Administración económica se concentrarán en este período en abordar la crisis casi generalizada de numerosas entidades bancarias, que, como se dijo, fueron en su mayor parte las de creación reciente al amparo de las medidas que se expusieron en el apartado anterior. Nuestra Administración económica, en concreto la Administración crediticia, tuvo que enfrentarse con la crisis bancaria más importante de nuestra historia. Un reto, escribí por aquel entonces, un reto, auténtico reto, que se debió asumir en un contexto político y económico nada favorable. No creo deba silenciarse. En modo alguno quiero hablar del tema de las crisis bancarias ni enjuiciar tampoco las situaciones a las que dieron lugar. Pretendo tan sólo reflexionar sobre lo «ingrata» que en España ha sido siempre la realidad económica con la libertad... Incluso diríase que ha tratado de impedir que pudiera alcanzarse. La crisis de los años sesenta afloró entre nosotros tardíamente; en la práctica, coincidirá con la Reforma política. Nótese que la primera medida para tratar de superarla fue el Decreto de 11 de noviembre de 1977, cuando el primer Gobierno democrático lleva muy pocos días en el poder. Y, en ese contexto, crisis económica y crisis bancaria se harán equivalentes a democracia: se entenderá que ésta es la causa de aquéllas. Haberse enfrentado con tal equivalencia, haber puesto de relieve su falsedad, y haberlo hecho, además, con unos medios jurídicos notoriamente obsoletos e insuficientes, con unas estructuras administrativas frágiles en extremo, es la tarea que asumió nuestra Autoridad económica, procediendo a las rectificaciones oportunas, creando para solventar la situación de las entidades financieras en crisis los tres Fondos de Garantía de Depósitos (12).

---

(12) Será, naturalmente, el de las entidades bancarias el que, con creces, deba intervenir mas entidades. Los Fondos están constituidos por aportaciones del Estado y de la totalidad de las entidades de crédito. Entre nosotros, además de la finalidad que su propio nombre indica (en la práctica, a pesar de existir un límite de garantía, cubrieron la totalidad de los depósitos), los Fondos tenían también el cometido de llevar a cabo el reflotamiento financiero de la entidad en crisis. La realidad expuesta, condicionante de todo el

Un extremo muy concreto merece, por último, especial mención. Me refiero, se ha señalado, ya a la Ley General Presupuestaria de enero de 1977, que trató de ordenar todo el sistema del gasto público. Tendría muy especial incidencia en la gestión y operatividad del sector público. Se trataba de completar —y de rectificar— las previsiones de la LEEA y de la Ley de Patrimonio del Estado. La Ley, con la división que establecía de los organismos autónomos y la tipificación que en su artículo 6 hacía de las sociedades estatales, constituyó en la práctica el por aquel entonces tan reclamado estatuto de la empresa pública.

### 3. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN EL TEXTO DE 1978: EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA PREVISTO EN LA MISMA

Es fácil convenir que el punto central y condicionante de todo el desarrollo durante los cincuenta años que analizamos no es otro que la sanción que nuestra Ley Fundamental de 1978 lleva a cabo de un determinado modelo de Constitución económica. Asumido lo que el término expresa, resulta tema de singular trascendencia, ya que determina las bases obligadas de toda la ordenación jurídica posterior de nuestro sistema económico. Tema al que me he referido en distintas ocasiones y que ha sido ampliamente tratado, nótese, con una muy singular coincidencia respecto a las conclusiones sobre el modelo de Administración económica sancionado en nuestra Constitución. Lo referiré, pues, muy en síntesis.

La doctrina, nada más publicarse la CE, se ocupó de estas cuestiones con extremo detenimiento: se trataba de fijar el llamado «modelo económico de la Constitución». Los estudios llevados a cabo en un primer momento, por lo general, fueron quizá demasiado genéricos. Algunos apenas profundizaban en el análisis y valoración de las consecuencias *jurídicas* de los propios enunciados constitucionales. En otros, además, se observa que su propia intencionalidad no era sino la afirmación de determinadas posiciones ideológicas respecto al sentido que *debe darse* a la Constitución económica del texto de 1978 (13). Hubo, en todo caso, una marcada coincidencia al señalar

---

sistema financiero, gravó de forma muy notable en aquel entonces el planteamiento y gestión de la Administración económica.

(13) Planteamientos apriorísticos —recuérdese, por ejemplo, la reiterada y equívoca contraposición que se ha hecho de los arts. 38 y 128 CE— en buena medida unilaterales y partidistas. En ocasiones también, buscadamente imprecisos, en cuanto resultado de un pretendido e interesado uso alternativo del Derecho. En todo caso, debe notarse que los análisis jurídicamente más significativos acerca del estudio del llamado modelo económico de la Constitución han procedido tanto de la doctrina jurídico-pública como de la mer-

las características políticas y económicas a las que respondía la Constitución económica en el texto de la de 1978.

Resulta obligado reconocer que a la hora de elaborarse la Constitución no aparecieron, o no se valoraron debidamente, las consecuencias de muchas de las soluciones que iba a sancionar en el ámbito económico. Explicablemente, fueron realmente otras, y no éstas, las cuestiones que principalmente atrajeron la atención de nuestros constituyentes. Junto a ello, recuérdese también que el consenso de muy distintas fuerzas políticas, con postulados económicos diferentes, cuando no contrapuestos, que caracterizó y permitió la elaboración del texto de 1978, condujo lógicamente a fórmulas un tanto imprecisas y acaso en exceso genéricas; en ocasiones también, intencionadamente ambiguas.

Establecer el modelo económico sancionado en la Constitución es tarea que requiere del máximo rigor a la vista de las dificultades que entraña. Deben quedar al margen interpretaciones unilaterales, sesgadas, frecuentemente de marcada conveniencia. Siempre son rechazables; todavía más, como es lógico, cuando abordan un sistema normativo de sentido integrador. No es jurídicamente correcto explicar unilateralmente y desde una sola vertiente un texto constitucional que fuera resultado no de la imposición, sino del común acuerdo y del consenso de muy distintas fuerzas políticas. Quedaba manifiestamente excluido un sistema económico en el que ninguna incidencia tuviera la acción de los Poderes públicos para garantizar los valores que la Constitución señala que se deben salvaguardar; también, y desde otra perspectiva, la que postulase la expresión ilimitada de la iniciativa pública o la socialización o estatalización del sistema económico. El texto constitucional, no cabe la menor duda, es plenamente flexible: son distintas las opciones que caben dentro de él. Que la Constitución, al diseñar un determinado sistema económico, permite su actualización mediante hipótesis diferentes es conclusión prácticamente común, tanto por parte de los juristas como de los economistas que, desde la óptica de la política económica, se han pronunciado sobre el tema. La CE, se dice, sanciona un sistema de economía mixta de carácter neoliberal, que responde a los esquemas de una economía de mercado de corte neocapitalista, aunque con fuertes y variables componentes de intervención pública. Sus actores principales —dice M. GARCÍA-PELAYO— son ciertamente las empresas privadas. No obstante, establece de modo muy explícito que el Estado no sólo tiene la función de regulador jurídico, administrativo y

---

cantilista, que progresivamente iban completándose con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las distintas cuestiones.

económico del sistema; tiene también a su cargo una expresa función social, que es esencial para su estabilidad. La Constitución no niega las posibilidades que así se abren a la acción de los Poderes públicos: las reconduce, sin embargo, y de forma necesaria, a unos cauces precisos. Sanción, en definitiva, del sistema económico generalizado en los llamados países occidentales. La CE responde, pues, a los principios económicos que en su fase actual ofrece «un neocapitalismo en tránsito», presidido por la «institución misma del mercado y de la competencia» (14). Que se actualiza mediante una serie de cláusulas generales, de las que habrá que deducir los principios que constitucionalmente configuran el sistema. Recurso, pues, a la fórmula de cláusulas un tanto indeterminadas, que es como opera la obligada y necesaria flexibilidad que toda Constitución democrática requiere (15).

Es fácil advertir que la articulación concreta del sistema de nuestra Constitución económica puede dar lugar a situaciones muy diferentes y heterogéneas. Todas ellas han de mantenerse en los módulos señalados. Caben, desde luego, como ya se ha dicho, distintas opciones de política económica; no todas, sin embargo. Opciones posibles que deben responder a una serie de principios que es obligado armonizar conjunta y sistemáticamente. Principios que la doctrina ha establecido siempre con carácter convencional, carácter en el que in-

---

(14) El esquema señalado debe completarse desde «la perspectiva social», que es la que precisamente habilita su ordenación por parte de los Poderes públicos (A. MENÉNDEZ); hay una auténtica interacción de instituciones y de fórmulas públicas y privadas, que son las que constituyen la estructura socioeconómica global (M. MORISI). Sanción también, en definitiva, del esquema existente con anterioridad a la propia Constitución: es cierto que ésta debe valorarse son el significado realmente *trascendental* que presenta, al situar el tema en un contexto político radicalmente distinto, el democrático, y establecer a tal fin los oportunos controles. No obstante, como M. GARCÍA-PELAYO ha señalado, «el sistema económico subyacente a la Constitución no difiere mucho en lo sustancial del existente en la legislación y en la praxis del Estado franquista: ni la planificación, ni la reserva al sector público, ni la iniciativa pública, ni la expropiación con indemnización, no necesariamente previa, son novedades que establezca el texto de la Constitución».

(15) Una valoración global y sistemática de las cláusulas económicas contenidas en la CE permite llegar a la conclusión de que ésta, con los importantes condicionamientos que luego se dirán, sanciona de modo fundamental un sistema de libertad económica que, a la postre, es proyección del principio de libertad y que constituye uno de los fundamentos en los que se asienta la CE. Libertad que no es posible desagregar; es una: existe o no. En épocas pasadas, lo vimos ya, frente a los pretendidos intentos liberalizadores del desarrollismo tecnocrático, se razonó con acierto que no podía haber libertad económica si no había libertad política. Todo sistema democrático postula y debe conducir siempre a un sistema económico cuyo núcleo central es inequívocamente la empresa. Afirmación inquestionable al amparo del artículo 38 CE, que es preciso completarlo señalando *también* que, por expresa prescripción constitucional, los Poderes públicos tienen un amplio cometido. Así, pueden regular el comercio (art. 51), redistribuir la renta (art. 40), promover el bienestar mediante un sistema de servicios sociales (art. 50), atender a la modernización y desarrollo de los distintos sectores económicos (art. 130), velar por la racional utilización de los recursos (art. 45), planificar la actividad económica general (art. 131), y un largo etcétera de actuaciones a llevar a cabo.

sistimos, y que pueden centrarse, básicamente, en la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado; concurrencia económica pública y privada, y pluralidad de Poderes públicos intervinientes en el sector económico y unidad de mercado. Tres principios, sin duda alguna, los más determinantes que de forma inequívoca sancionan distintas cláusulas del texto de 1978 y que constituyen el fundamento de la Constitución económica que establece.

Una última precisión para concluir. Llama la atención el reiterado emplazamiento que nuestra Constitución hace a la actuación de los Poderes públicos en el ámbito económico y al sistema de prestaciones que sanciona. Estamos en 1978. Nuestra Constitución va a responder de forma muy concreta a un modo de entender el Estado social de Derecho que, precisamente cuando aquélla se elabora, está recibiendo ya rectificaciones importantes en no pocos ordenamientos del Derecho comparado. Será, sin duda alguna, el canto del cisne de una forma concreta del Estado social de Derecho; el también llamado Estado del Bienestar. Quede bien claro: no se abandonan los principios que inspiran este último, sino que, como se verá, tal objetivo se plantea sobre bases del todo distintas.

#### 4. LA PROGRESIVA FORMALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA EN EL PERÍODO POSTCONSTITUCIONAL. LA CONCURRENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y, ESPECIALMENTE, DE LA ORDENACIÓN DERIVADA DEL DERECHO EUROPEO

La Constitución económica de 1978, con las muy distintas opciones que caben dentro de ella, va a inspirar todo el desarrollo posterior de la ordenación jurídico-administrativa del sistema económico. Más todavía: aquélla no será sólo el fundamento obligado de esta ordenación, sino que, además, en la práctica, se llevaría a cabo la casi total modificación del ordenamiento jurídico relacionado con la realidad económica.

Intento vano por mi parte sería que tratara de referir la evolución del Derecho administrativo económico en este período postconstitucional. Ello supondría nada menos que exponerlo prácticamente en su totalidad. Me concretaré a las líneas más generales, deteniéndome en algunos, sólo en algunos extremos en particular, para concluir con los dos fenómenos que se refieren al final del epígrafe que acaba de recogerse: incidencia de las Comunidades Autónomas en la realidad económica y, de modo muy especial, consecuencias de la ordenación establecida en el Derecho europeo.

Se establece una regulación nueva, prácticamente, de todos los

sectores que de una u otra forma integran la realidad económica (16). No obstante mantenerse una amplia intervención de muchas actividades económicas —como excepción, habrá que señalar las medidas contenidas en el llamado Decreto-ley Boyer—, es manifiesta la orientación hacia una economía de mercado, la libertad de empresa, con el contrapunto obligado de la garantía de la libre competencia. Es obligado destacar, ya desde ahora, el significado realmente importante que esta materia tiene en el ordenamiento europeo, en el que constituye una de las cuestiones más condicionantes. Entre nosotros sería afrontada, principalmente, por la nueva Ley de Defensa de la Competencia, la Ley 16/1989, a cuyo amparo el Tribunal ejerce, ahora sí, un control en extremo riguroso, y por la creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, que establecida por la Ley 24/1988, de 28 de julio, posteriormente modificada en distintas ocasiones, ha pasado a ser la pieza clave del sistema del Mercado de Valores, ejerciendo de modo creciente unas funciones decisivas, cada vez más penetrantes, con el fin de garantizar la libre competencia, salvaguardando en todo momento la transparencia de dicho mercado.

El sector industrial, buscando su racionalización, sufrirá una profunda reconversión. Si destacamos este aspecto es porque, lo mismo que vimos ocurriera al tratar el tema de la localización industrial durante el período de los Planes de Desarrollo, las fórmulas que ahora se emplean son también expresión muy significativa del con-

---

(16) Comencemos por la nueva ordenación del sistema financiero: se han regulado ya los órganos rectores del Banco de España y la Ley de 1988 sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito será la que de modo fundamental determine las funciones de la Administración crediticia y la creación de nuevas entidades de crédito, que, en principio, se liberaliza. En una primera época, sin embargo, la gestión de las entidades de crédito se articula a través de un complejo sistema de coeficientes legales; especialmente el de caja y el de inversión. Especial atención merece la que resultaría polémica Ley 31/1984, de 2 de agosto, que estableció las normas básicas sobre los órganos rectores de las Cajas de Ahorro. Estas requerían, ciertamente, una obligada reestructuración: la LORCA, sin embargo, en mi opinión, las situó en un plano político en exceso, que no es bueno, y sus soluciones han constituido punto de confrontación habitual con las Comunidades Autónomas, que era en materia de Cajas de Ahorro donde tenían las competencias de carácter económico más significativas. Casi todos los sectores económicos serán objeto de nuevas regulaciones: en 1980 se dictó ya un importante Real Decreto que sancionaría con notable amplitud la liberalización industrial; en materia de transporte, en 1987; los puertos se regulan en 1992; hay una de la Ley de Industria en 1992; la ordenación de la energía eléctrica, liberalizada, diferencia las fases, producción, transporte y comercialización, perdiendo expresamente la condición de servicio público. Aparecen también nuevos sectores que irrumpen con fuerza. Ahí está el complejo mundo de las telecomunicaciones, que comprende realidades tan heterogéneas y en el que concurren intereses económicos tan notables. Especial significado desde el punto de vista económico tendrá también la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984; muchas de las disposiciones que se dictan en materia medioambiental van a incidir muy directamente en la mayor parte de las actividades de significado económico. Nuevas regulaciones todas éstas en las que, como es lógico, trascienden los principios del Derecho europeo.

curso alternativo o convergente de muy distintas técnicas administrativas, concertadas en no pocos extremos con la actuación del sector privado. En el ámbito industrial, un fenómeno en particular que va a alcanzar dimensiones notables es el de la elaboración de una auténtica infinidad de determinaciones técnicas que, obviamente, condicionan todo el proceso industrial y que, generalmente, llevarán a cabo organizaciones privadas jurídicamente cualificadas. Es fenómeno importante, sobre cuyo significado no es necesario insistir, y que novedosamente se incorpora a la realidad de nuestra Administración económica.

Hacia mitad de la década de los setenta el sector público industrial se consolida e, incluso, se acrecienta. En todo caso, se manifiesta una tendencia creciente hacia su racionalización, básicamente desde la perspectiva de su rentabilidad. Más adelante volveremos sobre este extremo en particular. Se establecen también nuevas fórmulas de agrupación de las empresas que lo integran, quedando al margen por el momento las dependientes del Ministerio de Hacienda: INI, INH y Teneo constituyen ahora el esquema organizativo, que en enero de 1996 se modificará con la creación de la Agencia Industrial del Estado y la Sociedad de Participaciones del Estado, S.A., estableciéndose más tarde una nueva organización, a la vista ya del proceso de privatización.

Una observación de carácter general relacionada con la configuración y gestión de la Administración económica durante este período postconstitucional. Me refiero a la notable y equívoca acentuación que experimenta el fenómeno de la llamada huida del Derecho administrativo, con las graves consecuencias que comporta y que serían reiteradamente denunciadas. Tradicionalmente, es cierto que fue en el ámbito de la gestión económica del sector público donde los procedimientos habituales de gestión eran de carácter privado. Fue precisamente en relación con ellos que FLEINER señaló el referido proceso de la huida del Derecho administrativo. Es esta última realidad que ni se cuestiona ni se discute. Lo que se enjuicia, y se enjuicia críticamente, es que, al margen de la gestión, los esquemas organizativos de la propia Administración económica van a ser, fundamentalmente, sociedades mercantiles y que su actividad, incluso buena parte de su actividad de ordenación, va a discurrir por cauces jurídico-privado. Es tema de carácter general, ciertamente, pero que en relación con la Administración económica alcanzaría muy singular relieve.

Referir el desarrollo de la ordenación jurídico-administrativo de la realidad económica obliga a considerar dos cuestiones fundamentales que, además, van a determinar el alcance y sentido posterior de

nuestra Administración económica. Me refiero, no hace falta decirlo, a la proyección operativa que en el ámbito económico va a tener la organización territorial prevista en la Constitución con la aparición de las Comunidades Autónomas y, naturalmente, a la incorporación de España a la Unión Europea.

Algunas reflexiones muy breves sobre estos dos extremos.

En relación con el primero, es fácil convenir que tanto la Constitución como los distintos Estatutos de Autonomía no prevén participación relevante de las Comunidades Autónomas en la determinación de las que podemos considerar como grandes magnitudes macroeconómicas. Es lógico. Incluso, dentro del sistema financiero, su papel se concreta, básicamente, al ámbito de las Cajas de Ahorro, y siempre en el marco de las bases del Derecho estatal. Dicho esto, es fácil constatar también el importante papel que les corresponde en muchos otros aspectos como son, básicamente, los relacionados con distintos sectores económicos: comercio, industria, agricultura, artesanía, etc. Papel relevante en extremo que, en todo caso —se insiste en ello—, es preciso enmarcar en el ámbito de la ordenación básica y general de la actividad económica, que corresponde al Estado, y en el que se deducen una serie de principios constitucionales, entre ellos el de unidad de mercado, principio de carácter limitativo en relación con el ejercicio de las competencias que puedan corresponderles.

Nadie discute, ciertamente, lo que acaba de decirse. Ocurre, sin embargo, que su aplicación práctica se ha llevado a cabo con laxitud extrema. En éste como también en tantos otros, la realidad a la que hoy responde el papel de las Comunidades Autónomas va mucho más allá del diseño constitucional y estatutario previsto. Es realidad indiscutible, de más que dudosas consecuencias, que ya se dejan sentir en no pocos ámbitos. En todo caso, y aunque ha habido rectificaciones importantes, el problema de fondo de todas estas cuestiones entiendo que está en el equívoco planteamiento de que vienen siendo objeto. No se ha hecho realidad lo que hace muchos años postulara J. TORNOS, y que he recordado hasta la saciedad, de que el papel fundamental de las Comunidades Autónomas en el ámbito económico —y puede ser grande— no está tanto en que recaben y asuman competencias relativas a distintas materias, que siempre conducen a innegables confrontaciones, sino en la participación efectiva de aquéllas en los órganos que establecen y fijan la política económica con carácter general. Lástima que no sea éste el criterio inspirador en el planteamiento de nuestra Administración económica, aunque, es cierto, parece vislumbrarse un mayor protagonismo, al menos en algunos ámbitos, de las Conferencias o Comisiones sectoriales del Estado y las Comunidades Autónomas.

El segundo extremo a referir es, naturalmente, el que se deriva de la integración de España en la Unión Europea. Valórese el condicionamiento que de tal circunstancia se deriva a la vista de la obligada vinculación a ese ordenamiento de la regulación de nuestro sistema económico. Es más: no se olvide que, no sé si para bien o para mal, el Derecho europeo es, básicamente, un Derecho económico. Un Derecho económico que decididamente postula principios propios de economía de mercado y de libertad económica, aunque no debe olvidarse que ofrece también un grado de muy notable intervención pública, precisamente para garantizar la efectiva puesta en práctica de esos principios.

Cabría pasar revista a los distintos aspectos que en concreto confluyen en la realidad económica: no será necesario detenerse sobre este particular. Baste referir, por ejemplo, cómo el sistema monetario, la política de la competencia (tan condicionante en un sistema de economía de mercado), el régimen de ayudas y subvenciones, la radical incompatibilidad del sistema habitual de las empresas públicas con el régimen establecido en el ordenamiento europeo, prácticamente toda la ordenación del sector agrario, el régimen de transportes y el de tantos otros aparecen directamente condicionados por ese ordenamiento. Ninguno de ellos, por mediana relevancia que ofrezca, escapa a las determinaciones del Derecho europeo, que pasa así a constituir el marco, cuya amplitud en modo alguno cabe cuestionar, en el que necesariamente debe moverse la ordenación jurídico-administrativa de nuestro sistema económico. Ha sido, además, la política económica de la Unión Europea la que de modo decisivo ha condicionado la evolución de nuestra Administración económica hacia fórmulas de notable liberalización. De todos modos, aun siendo muy notable el condicionamiento de esta ordenación, no quiere decirse que no mantengan también muy singular relieve las opciones que los distintos Estados de la Unión pueden asumir. La constatación de la realidad que los mismos ofrecen acredita lo que se señala. Hay, sí, en todo caso, líneas comunes insalvables: no cabe suponer que deba alcanzarse identidad. Las políticas económicas de los distintos países no pueden ser contradictorias; en no pocos aspectos, sin embargo, pueden ofrecer contenidos distintos. Y ello a pesar de que el cartesianismo del Presidente Delors, con el cambio de una sola palabra —de Mercado *común* se pasó a Mercado *único*—, pretendiera esa absoluta y total homogeneización.

5. LIBERALIZACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO;  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS FÓRMULAS PRIVATIZADORAS.  
REFLEXIONES FINALES

Ya al final de la década de los sesenta, como medida de contención al siempre mantenido crecimiento del aparato administrativo y, también, claro es, para obviar la situación de crisis económica permanente del sector público económico, se planteará en algunos países la privatización de este último. Se trata de hacer realidad unos postulados liberalizadores en materia económica, sin que las transferencias patrimoniales que se postulan y llevan a cabo supongan que en la dirección de determinados sectores los Poderes públicos quedan totalmente marginados: mecanismos distintos —recordemos, por ejemplo, la fórmula de la llamada «acción de oro»— permiten mantener su presencia en términos en extremo operativos. Hasta el punto que, por ejemplo, ha podido observarse que fórmulas de este tipo han otorgado en Gran Bretaña a las Agencias del Gobierno mayor poder en la gestión de esas sociedades que el que tenían por vía patrimonial antes de la enajenación de las participaciones patrimoniales.

En Francia, Inglaterra y Alemania, la fundamentación ideológica de la privatización del sector público en los términos expuestos ha sido muy explícita desde su comienzo. Consecuencia directa y buscada de un intento de consagrar y desarrollar un sistema de mayor fortalecimiento de la economía de mercado, con mayor participación de los operadores económicos privados y, consecuentemente, con un más amplio juego de la iniciativa privada. En Italia, por el contrario, el proceso privatizador se inició, básicamente, como resultado de un intento de reestructuración económico-financiera del propio sector público, en buena parte inspirado por su propios gestores, ante la situación de su deterioro, con el fin de cubrir el déficit que generaba. Y si aducimos este último supuesto es porque a las mismas razones respondieron también las amplias y un tanto desapercibidas privatizaciones que en un primer momento se llevarían a cabo entre nosotros.

Me referí a la reestructuración de nuestro sector público inspirada en criterios de rentabilidad. Unos planteamientos cuya razón última no era sino afrontar la situación de grave crisis de las empresas públicas tanto desde el punto de vista financiero como desde la operatividad de su gestión. Y será en este contexto en el que se llevarán a cabo las primeras experiencias privatizadoras. No había en aquel entonces normativa alguna de carácter general. Las referidas experiencias privatizadoras se realizaron atendiendo a las circunstancias que caso por caso se presentan. Llegamos así a la Ley 5/1995, de 25

de marzo, sobre régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas. Su aplicación sólo muy tarde sería puesta en práctica. Los principios a los que responde son plenamente correctos. En definitiva, resultado de un postulado que, por otra parte, tanto ha contribuido lógicamente a la reducción del sector público: no es sino el de que la necesaria, o al menos conveniente, ordenación del Estado de muy distintos sectores económicos no requiere de la titularidad patrimonial de las empresas que operan en los mismos. No cabe olvidar que el Estado ostenta distintas potestades para llevar a cabo tal ordenación, sin necesidad de ser titular de participación patrimonial alguna (17).

La privatización del sector público será uno de los extremos que el Gobierno que se constituye en 1996 asumirá del modo más decidido. El proceso privatizador se somete ya a una normativa específica y concreta, recibiendo su principal sanción en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, que, además de llevar a cabo una reordenación del sector público fijando al respecto los que considera agentes gestores del proceso de privatización, que son las tres entidades en las que se agrupan todas las empresas del mismo, establece las bases del Programa de su Modernización, asumiendo explícitamente, como idea motriz de todo el proceso, la del fortalecimiento de la economía de mercado. Un proceso, dice, que en todo caso debe realizarse de «tal manera que garantice los intereses económicos generales, así como los [...] de los accionistas y terceros». Se establecen los principios a los que necesariamente han de someterse las privatizaciones: entre otros, los de publicidad, transparencia y concurrencia; eficacia y economía; continuidad del proyecto empresarial de las em-

---

(17) Se trata de una Ley que acota el tema, diferenciando las enajenaciones de participaciones patrimoniales públicas en sociedades sin cualificación de ningún tipo, que, en definitiva, son resultado de la habilitación constitucional del artículo 128 para el ejercicio de actividades económicas de «cuando se trate de empresas en las que la participación pública constituye una forma específica de garantía y realización de un preciso interés público». Y tratándose de facilitar en todo caso «la máxima extensión potencial [...] en favor del sector y la actividad privada», mientras que en relación con las primeras «una política de enajenaciones de participaciones estatales directas o indirectas [...], no presenta problemas jurídicos relevantes», por lo que a las segundas se refiere es necesario sustituir la garantía que para el interés público podía suponer la titularidad pública de esas participaciones por procedimientos distintos: no me extenderé en la exposición del sistema de la Ley 5/1995, que he estudiado en otra ocasión. Señalaré tan sólo que la misma incide en el fenómeno privatizador desde una perspectiva muy concreta. No se trata de condicionar ni de reducir su alcance; únicamente, sus posibles consecuencias, estableciendo un título de intervención de carácter autorizatorio con el fin de que, sin operar sobre la base de participación patrimonial alguna, aun transmitidas éstas, permita al Estado ordenar aspectos muy significativos de la gestión de la empresa por razones de interés público. Como puede verse, se establece una incidencia directa de la ordenación administrativa del fenómeno privatizador en aspectos muy sustanciales del derecho de sociedades —validez de sus acuerdos, derecho de voto, reparto del accionariado, etc.— que alcanza intensidad muy notable.

presas privatizadas; sometimiento a control de todas las privatizaciones que se realicen, etc. Las privatizaciones las realizan los agentes gestores bajo el impulso, dirección y control del Gobierno. El proceso se procedimentaliza con la intervención preceptiva del Consejo Consultivo de Privatizaciones que al efecto se establece, integrado por expertos independientes, y que debe informar preceptivamente en todas las operaciones concretas de privatización acerca de si las propuestas de venta que se hacen son conformes con los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia (18).

El Acuerdo del Consejo de Ministros que se comenta es, desde luego, importante: viene a procedimentalizar la puesta en práctica de la privatización del sector público conforme a principios lógicos y generalizados, hasta el momento inéditos entre nosotros. Se lleva a cabo así una amplia operación que, en buena parte, ha supuesto la práctica liquidación del sector público industrial del Estado (19). Un tanto paradójicamente, muchas Comunidades Autónomas no sólo no han seguido esa línea de actuación, sino que, al contrario, han incrementado su propio sector público, que, en todo caso, mantiene unas dimensiones en extremo reducidas.

Pálida, muy pálida expresión del fenómeno privatizador, característica generalizada de la Administración de nuestros días en la mayor parte de los países, sería reconducirlo de modo exclusivo a la privatización del sector público económico. Comprende también, y es básico, la transferencia al sector privado de actividades, de funciones que venían considerándose como públicas. Es ésta, sin duda alguna, en cuanto a su alcance y a sus consecuencias, la más delicada de todas las versiones que la privatización presenta. De ahí las cautelas obligadas que requiere. Se trata, en síntesis, que actividades que han venido considerándose públicas se remiten ahora al ámbito privado. Quedan al margen, evidentemente, aquellas funciones que habitualmente giran y han girado en torno a idea tan polémica como la de soberanía —Justicia, Defensa, Relaciones Exteriores, Moneda, Orden Público, etc.—. Ahora bien, junto a éstos hay también una serie de cometidos que la propia Administración ha venido acumulando de

---

(18) El procedimiento se cierra con la sanción de un control específico sobre el desarrollo de cada proceso por parte de la Intervención General del Estado, además del Tribunal de Cuentas, debiendo el Gobierno informar también al Parlamento de las operaciones realizadas, así como del contenido de las distintas auditorías.

(19) El Estado queda así liberado de la pesada carga financiera que suponía el habitual endeudamiento del sector público, obteniendo también muy abundantes ingresos de esta desamortización industrial que, por prescripción legal, no cabe destinar, como había sido práctica habitual, a cubrir gastos corrientes de la gestión pública, sino que están vinculados a programas concretos de inversión y a cubrir los desbordados costos del déficit público. La privatización ha sido, pues, política asumida con carácter general en el ámbito del sector público estatal.

modo progresivo como *propios* y, a veces, como exclusivos, y cuya realización y puesta en práctica, al margen de valoraciones coyunturales, hace que constituyan auténticos cometidos públicos que, además, una conciencia social creciente demanda en toda su extensión. La actividad administrativa en materias tales como la Enseñanza, Sanidad, Transportes, Comunicaciones, Cultura, Seguridad y Asistencia social, y tantos y tantos otros sectores, resulta incuestionable y necesaria (20). La cuestión a dilucidar ahora no es sino la de que, privatizada la actividad, o parte de ella, las prestaciones se mantengan con carácter universal para todos los ciudadanos, en condiciones de acceso también igual para todos, y con el correspondiente grado de calidad. Es aquí donde precisamente hay que hacer hincapié; y ello con toda radicalidad: que estos últimos objetivos tengan el debido cumplimiento. En los supuestos que referimos, la Administración deja de realizar su actividad prestacional, que pasa a ser sustituida por una función de ordenación de actividades que son privadas; o, si se quiere, conforme a la calificación clásica, por una actividad de policía. Es así, con la matización importante que supone lo dicho, que la privatización de determinadas funciones públicas permite mantener muchos de los logros inequívocos que ha permitido alcanzar el Estado social de Derecho.

La privatización puede ser también un buen camino para la obligada cura de adelgazamiento a la que resulta necesario someter al aparato del Estado; también la Administración económica. Reducción, y reducción radical, del aparato administrativo y del sector público. Un planteamiento que no tiene por qué conducir a debilitar al Estado. Que no por ser más amplia y extensa su actividad, aquél es más fuerte. Es lo que vengo llamando cura dietética del Estado. Todos sabemos que no por más grandes, por tener más kilos, somos más fuertes. Todo lo contrario.

El expuesto es el marco en el que hoy nos movemos y que caracteriza la vigente ordenación jurídico-administrativa de la realidad económica (21). Será ciertamente el mercado el que, básicamente, deter-

---

(20) Hablar de la privatización de estas funciones, conviene advertir ya desde ahora, no quiere decir que la Administración no las siga desempeñando también —será lo habitual y lógico— y que, en cualquier caso, deba llevarlas a cabo. Por su obviedad, no parece haya que insistir al respecto. Sencillamente, no resulta imaginable una comunidad política organizada en la que tales cometidos no existan con carácter público. Es fácil adivinar, sin embargo, que no es éste el núcleo de la cuestión que se plantea. Es, por el contrario, si la realización de esas actividades corresponde exclusivamente a los Poderes públicos o en su ejecución y puesta en práctica concurre, puede concurrir también —y, sobre todo, en qué medida—, el sector privado. Determinar en tal caso los límites de esta posible convergencia constituirá siempre el punto debatido a precisar. Generalizada, pues, la privatización de esos cometidos que antes eran públicos, debe advertirse que se ha razonado ampliamente sobre las causas de este fenómeno.

(21) Se habla mucho de su desregulación —término equívoco por demás y que no

mine el proceso de su ordenación y desarrollo. Y, desde esta perspectiva, habrá que recordar que el mercado es el primero que necesita de un Estado fuerte y de un Estado eficaz. Frente a valoraciones de signo contrario más o menos equívocas, en muy distintas ocasiones he venido sosteniendo que en el momento actual en la ordenación del sector económico el papel del Estado se reduce, debe reducirse, en términos muy notorios. Insisto: el Estado en parte se retira, pero no cabe entender que desaparece. En modo alguno se defiende, como despectivamente se ha señalado, una *jibarización* del Estado. Sencillamente, cambia criterios y procedimientos de actuación (22). Y ello de modo muy sustancial. Actuaciones, además, obligado es añadir, que no *siempre disminuyen*. Hay que expresarlo con toda claridad: la implantación misma del mercado hace que, en ocasiones, las intervenciones públicas aumenten y en todo caso sean más intensas y penetrantes. La referencia, frente a lo que habitualmente se cree, la simple referencia al Derecho europeo, es al respecto en extremo ilustrativa.

Nuevo campo de la Administración económica. Su acción, en no pocos ámbitos, alcanza un grado de penetración e intensidad que antes era desconocido. Es algo que conviene tener muy claro. Hay que señalarlo sin reserva alguna: la ordenación que, como se ha dicho, deriva de la Unión Europea en algunos sectores es profundamente intervencionista. Regulación penetrante, en ocasiones, hasta detalles que pueden parecer nimios. Penetración de la ordenación pública que igualmente se deriva del ordenamiento interno: recuérdense las intervenciones que se establecen de las llamadas Administraciones independientes, tan abundantemente proliferadas en los últimos tiempos, o de las Administraciones establecidas precisamente para la defensa de la competencia. Se trata, desde luego, de un sistema de *intervención selectiva*; en cualquier caso, es de advertir que la intervención

---

acepto, al menos con las consecuencias que se pretenden—. En cualquier caso, no se olvide que, aun admitiendo la terminología señalada, toda operación de desregulación, al menos en una primera fase, requiere de una muy amplia regulación.

(22) Hay razones de fondo evidentes que justifican estos nuevos planteamientos liberalizadores. Tienen, como es sabido, una amplia apoyatura ideológica y política. No insistiré en ella. Advertiré, sin embargo, el entorpecimiento que para cualquier gestión económica supone el establecimiento de un *indiscriminado* sistema de intervenciones administrativas, incompatible con la operatividad misma que aquella requiere. También —digámoslo todo—, innecesariedad —inutilidad— de muchas de estas intervenciones; muy frecuentemente se mantienen, por puro mimetismo y arrastre fórmulas obstaculizadoras de puro alcance formal que nada evitan ni prevén. ¿Es que no hemos visto, es que no hemos vivido, las reiteradas crisis de distintos sectores cuya gestión estaba precisamente sometida a una permanente e intensa intervención administrativa? ¿Para qué tantas y tan puntuales intervenciones públicas de la actividad económica? ¿Es que, en efecto, ese sistema garantiza y es necesario, de verdad, en muchos supuestos para el desarrollo económico y social, para el cumplimiento de los intereses públicos, únicos a los que debe responder la actuación de la Administración?

existe y, además, con extrema amplitud e intensidad. Baste referir, entre nosotros, el supuesto de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con unos poderes de ordenación y de incidencia en el tráfico jurídico-privado realmente desconocidos en nuestro ordenamiento jurídico. Es esto con lo que querría concluir. En el contexto que se ofrece como consecuencia del fenómeno liberalizador hay una inequívoca permanencia de la Administración económica: su acción está dirigida, básicamente, a garantizar la competencia del mercado.

Una última observación; me la permite, con fundamento, el análisis del sistema de ordenación pública de la realidad económica durante medio siglo. La últimamente expuesta es la caracterización que en el momento presente se ofrece y que, obviamente, conduce a una profunda mutación de los Poderes públicos. Privatización y liberalización como respuesta justificada al excesivo volumen alcanzado por la acción del Estado; respuesta también, en los términos que en otras ocasiones he insistido, frente a la hartura de lo público. No obstante, es necesario introducir una cierta dosis de relativismo frente a la orquestación un tanto simplista que, con frecuencia, se hace de estos nuevos planteamientos como panacea a todos los defectos de nuestra realidad económica. Con el mismo alcance se planteó hace tan sólo unos años el tema del sector público; las empresas públicas, como opción frente a todos los males. ¿A qué situación han llegado? Años después, y con el mismo significado, sería la planificación la solución obligada y necesaria. ¿Qué ha quedado de todo ello? Son, desde luego, ejemplos por demás expresivos. Hoy nos encontramos con que la privatización y la liberalización del sector económico son las características que ofrece nuestro sistema. Ninguna duda cabe que en el momento actual así es, así debe ser: y lo digo sin reserva alguna. En cualquier caso, cualquier exaltación indiscriminada de la fórmula que se quiera hacer, y que además, proféticamente, trate de enunciarse con validez permanente, es siempre arriesgada. La historia, además de compleja, es siempre matizada en extremo.